



**Europska povelja temeljnih prava kao živi  
instrument  
Priručnik za obuku**

*Autori: Łukasz Bojarski, Dieter Schindlauer i Katrin  
Wladasch*

*Pridonijeli: Andrea Creszenci, Tomasz Dudek, Rosita Forastiero,  
Natalia Mileszyk, Mirosław Wróblewski i Deva Zwitter*

*Rim-Varšava-Beč  
2014.*

Ova je publikacija sastavljena u sklopu projekta „**Making the CFREU a Living Instrument**” (JUST/2012/FRAC/AG/2705), kojega je sufinancirala Europska komisija.

Sadržaj ove publikacije u potpunosti stavove navedenih autora i ni na koji se način ne može smatrati stajalištem Europske komisije.



Ovaj je projekt sufinancirala  
Europska unija

# SADRŽAJ

<a href="#">TABLICA KRATICA</a>	5
<a href="#">PREDGOVOR</a>	Error! Bookmark not defined.
<a href="#">UVOD AUTORA</a>	Error! Bookmark not defined.
<b>PRVI DIO – UVOD U PTP</b>	<b>10</b>
1.1. Uvod	10
<a href="#">1.1.1. Povijesni pregled</a>	
<a href="#">1.1.2. PTP kao pravno obvezujući dokument</a>	
1.2. Prava zajamčena Poveljom o temeljnim pravima	14
1.3. Opseg Povelje o temeljnim pravima	16
<a href="#">1.3.1. Odnos Povelje s postojećim sustavima zaštite temeljnih prava</a>	
<a href="#">1.3.2. Ujedinjeni narodi i Povelja o temeljnim pravima</a>	22
<a href="#">1.3.3. Vijeće Europe i Povelja</a>	Error! Bookmark not defined.
<a href="#">1.3.4. Zaštita ljudskih prava na nacionalnoj razini i Povelja</a>	Error! Bookmark not defined.
1.4. Strategija za provedbu Povelje	33
<b>DRUGI DIO - Jamstva prava iz PTP-a – prava i njihov učinak u praksi</b>	<b>43</b>
2.1. Prenosjenje načela u praksu	43
<a href="#">2.1.1. Uvod</a>	Error! Bookmark not defined.
<a href="#">2.1.2. Odabrana prava i njihovo područje zaštite</a>	Error! Bookmark not defined.
<a href="#">2.2. Poglavlje 1. DOSTOJANSTVO</a>	
Članak 3. – Pravo na cjelovitost osobe	45
<a href="#">2.3. Poglavlje 2. SLOBODE</a>	
Članak 15. – Sloboda izbora zanimanja i pravo na rad	48
Članak 17. – Pravo na vlasništvo	52
<a href="#">2.4. Poglavlje 3. JEDNAKOST</a>	
Članak 21. – Nediskriminacija	57
Članak 25. – Prava starijih osoba	58
Članak 26. – Integracija osoba s invaliditetom	62
<a href="#">2.5. Poglavlje 4. SOLIDARNOST</a>	
Članak 28. – Pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje	66
Članak 34. – Socijalna sigurnost i socijalna pomoć	68
Članak 35. – Zdravstvena zaštita	73
Članak 38. – Zaštita potrošača	77
<a href="#">2.6. Poglavlje 5.- PRAVA GRAĐANA</a>	
Članak 41. – Pravo na dobru upravu	80
<a href="#">2.7. Poglavlje 6. - PRAVDA</a>	
Članak 47. – Pravo na učinkoviti pravni lijek i na pravično suđenje	85
<b>TREĆI DIO – Sudske metode primjene povelje kao živog instrumenta</b>	<b>89</b>
3.1. Uvod – Povelja kao živi instrument	Error! Bookmark not defined.
3.2. Primjenjivost PTP-a	Error! Bookmark not defined.
<a href="#">3.2.1. Primjenjivost na razini institucija EU</a>	
<a href="#">3.2.2. Primjenjivost na razini država članica</a>	Error! Bookmark not defined.
<a href="#">3.2.3. Ovlast za primjenu PTP-a na nacionalnoj razini od strane nacionalnih sudova</a>	
Error! Bookmark not defined.	
<b>ČETVRTI DIO – nesudske metode primjene povelje o temeljnim pravima</b>	<b>89</b>

4.1. Uvod	106
4.2. Mehanizmi koje Povelja osigurava: dopisi Parlamentu i predstavke Europskom ombudsmanu	106
<a href="#">4.2.1. Prigovor Europskom ombudsmanu</a>	
<a href="#">4.2.2. Predstavka Europskom parlamentu</a>	
<a href="#">4.2.3. Prigovor SOLVIT-u</a>	
4.3. PTP i sudska praksa luksemburškog Suda prije lisabonskog Ugovora	110
<b>PETI DIO– Materijali i kurikula</b>	<b>89</b>
5.1. Primjeri rasporeda seminara	114
<i>5.1.1. Metodološki savjeti i prijedlozi rasporeda seminara</i>	
5.2. Radni materijali	118
<i>5.2.1 Radni materijali – Osnovni pojmovi i na čela - 1</i>	<i>119</i>
<i>5.2.2 Radni materijali – Odabrana prava i njihovo tumačenje - 2</i>	<i>122</i>
<i>5.2.3 Radni materijali – Odabrana prava i njihovo tumačenje - 3</i>	<i>126</i>
<i>5.2.4 Radni materijali – Odabrana prava i njihovo tumačenje - 4</i>	<i>131</i>
<i>5.2.5 Radni materijali – Odabrana prava i njihovo tumačenje - 5</i>	<i>134</i>
<i>5.2.6 Dodatni materijali - kako udruge koriste ovu Povelju?</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>Dodatne informacije i materijali za poduku</i>	<i>140</i>
<i>Bibliografija</i>	<i>143</i>

## TABLICA KRATICA

DP	Dodatni protokol
CAT	Konvencija protiv mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja
CDDH	Upravljački odbor za ljudska prava
CEDAW	Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena
CERD	Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije
PTP	Povelja o temeljnim pravima Europske unije
SEU	Sud Europske Unije
VE	Vijeće Europe
CRC	Konvencija o pravima djeteta
CRPD	Konvencija o pravima osoba s invaliditetom
EZ	Europska zajednica
EKLJP	Europska konvencija o ljudskim pravima
ES	Europski sud (stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, Sud je preimenovan u Sud Europske unije (SEU))
ESLJP	Europski sud za ljudska prava
EP	Europski parlament
ESP	Europska socijalna povelja
MPGPP	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
MPGSKP	Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima
MMPAS	Madridski međunarodni plan o akciji o starenju
OHCHR	Ured Visokog povjerenika za ljudska prava
SOLVIT	Mreža za rješavanje problema unutarnjeg tržišta
UEZ	Ugovor o Europskoj zajednici
UEU	Ugovor o Europskoj uniji
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije
UN	Ujedinjeni narodi
VIPPA	Bečki međunarodni plan o akciji o starenju

# PREDGOVOR

**Profesor Marek Safjan, sudac i predsjednik sudskoga vijeća, Sud Europske unije, Luxembourg**

Za Sud Europske unije (SEU), temeljna prava predstavljaju iznimno značajan dio pravne stečevine te ključni element europskoga identiteta. Ljudska su prava u sferu europskoga prava uvedena kao značajan element općih načela prava prije gotovo 50 godina.<sup>1##</sup> Međutim, iz današnje perspektive nema sumnje kako je stupanje na snagu Povelje o temeljnim pravima kao obvezujućega pravnog dokumenta 1. prosinca 2009.<sup>##2</sup> imalo posebno simboličko značenje za Europsku uniju, jasno potvrđujući trendove koje je konzistentno izgradila pravna znanost. Osim toga, ono je pomoglo potaknuti daljnji razvoj pravnoga poretka i cijeli postupak integracije. Predstavlja ishodište novog razdoblja pristupa SEU-a ljudskim pravima. Danas, gotovo pet godina kasnije, možemo zaključiti kako su kvaliteta, opseg i učestalost primjene temeljnih prava uvelike izmijenili praksu Suda. SEU poprimio je ulogu suda ljudskih prava Europske unije. Bilo je teško predvidjeti učinak naoko samo formalnog uključivanja Povelje u pravni poredak EU-ana čitav pravni sustav EU-a.

Tumačenje i primjena europskih pravnih odredaba koje uzimaju u obzir temeljna prava ključan je čimbenik po pravni poredak jer otvara nove mogućnosti pravnom promišljanju i metodologiji. Također omogućava bolje raspoznavanje svrhe pravnih mehanizama i njihove međuovisnosti. Stoga niti jedna vlast, nacionalna niti nadnacionalna, ne može svoje ovlasti izvršavati bez oslanjanja na temeljna prava i temeljna načela prava.

Moje osobno iskustvo najbolje potvrđuje ovu pretpostavku. Kao nekadašnji ustavni sudac mogu sa sigurnošću reći da je otvorenost zaštititi temeljnih prava i temeljnim načelima pravapredstavljala – u prvoj fazi nakon pada komunističkog sustava u mojoj zemlji (Poljskoj) - ključ preobrazbe pravnoga sustava. U tome su trenutku predstavljali značajnu „dodanu vrijednost” konceptu vladavine prava.

Kao europski sudac trebao bih jasno naglasiti kako su pozivanja na temeljna prava koja jamči Povelja postala ne samo praksa u sudovanju, nego i da predstavljaju nužni element tumačenja i primjene odredaba europskoga prava. Presude poput, zadnjih godina, *N.S.*<sup>3##</sup>, *DEB*<sup>##4</sup>, *Åkerberg Fransson*<sup>##5</sup>, *Melloni*<sup>##6</sup>, *Jeremy F.*<sup>##7</sup>, *Trade Agency*<sup>##8</sup>; i mnogih drugih, vrlo dobro ilustriraju današnje trendove sudske prakse. Pozivanja na zaštitu temeljnih prava u sudskoj praksi nisu samo ukras. Ona suštinski utječu na postupak tumačenja, određujući sam sadržaj pojedinih normi, njihov opseg i pravne posljedice i time omogućuju proširenje polja primjene europskih pravila u nacionalnim pravnim poretcima.

---

<sup>1</sup> Cf. Predmet 1/58, *Friedrich Stork i drugi protiv Visoke vlasti*, presuda od 4. veljače 1959. i C-29/69, *Stauder protiv Grada Ulma*, presuda od 12. studenoga 1969.

<sup>2</sup> [2012] SL C362/02.

<sup>3</sup> Spojeni predmeti C-411/10 i C-493/10, *N.S. protiv Državnog tajnika Ministarstva unutarnjih poslova M.E. protiv Refugee Applications Commissioner*, presuda od 21. prosinca 2011.

<sup>4</sup> C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH protiv Savezne Republike Njemačke*, presuda od 22. prosinca 2010.

<sup>5</sup> C-617/10, *Åklagaren protiv Hansa Åkerberga Franssona*, presuda od 26. veljače 2013.

<sup>6</sup> C-399/11, *Stefano Melloni protiv Ministarstva financija*, presuda od 26. veljače 2013.

<sup>7</sup> C-168/13, *Jeremy F.*, presuda od 30. svibnja 2013.

<sup>8</sup> C-619/10, *Trade Agency*, presuda od 6. rujna 2012.

Prvi kriterij i referentna točka potrage za ispravnim i prikladnim standardima temeljnih prava uvijek predstavlja očuvanje suštine temeljnih prava. Ne može se *a priori* zaključiti da nacionalni ustavni standardi pružaju bolja jamstva za očuvanje sadržaja pojedinih temeljnih prava od onih iz Povelje.

Međutim, kako bi dijalog između europskih i nacionalnih sudova bio učinkovit, trebaju biti ispunjena barem dva uvjeta. Kao prvo, u skladu s odjeljkom 29. presude *Åkerberg Fransson*<sup>9</sup>, treba potaknuti razmjenu stajališta između SEU-a i nacionalnih sudaca - a ta inicijativa počiva na nacionalnim sudovima. Kao drugo, potrebne su otvorenost i osjetljivost na argumente druge strane u dijalogu, kako se rasprava između europskih i nacionalnih tijela ne bi pretvorila u „jednosmjernu poruku” - ovaj bi uvjet prije svega trebao biti usmjeren na europske sudove.

Preduvjet za dijalog između europskih i nacionalnih sudova o temeljnim pravima predstavlja poznavanje Povelje o temeljnim pravima EU-a i načina njezine primjene. Zato su inicijative poput projekta „Povelja temeljnih prava kao živi instrument” i njezin fokus na obuku sudaca u nacionalnom sustavu važne i zaslužuju potporu. Priručnik koji je nastao u sklopu tog projekta sigurno će pomoći u ostvarivanju toga cilja.

Profesor M. Safjan pristao je da ovaj njegov tekst posluži kao predgovor Priručniku. Oni predstavljaju dio nedavno objavljene publikacije: M. Safjan, *Fields of application of the Charter of Fundamental Rights and constitutional dialogues in the European Union*, predavanje, Centar za pravosudnu suradnju, Europsko sveučilište, Firenca, 2014.

---

<sup>9</sup> Cf. C-617/10, *Åklagaren protiv Hansa Åkerberga Franssona*, presuda od 26. veljače 2013, odjeljak 29.

## UVOD AUTORA

Ovaj Priručnik nastao je u sklopu projekta „Povelja temeljnih prava kao živi instrument”, koji su zajednički provodile partnerske institucije i organizacije iz nekoliko država članica.

Povelja o temeljnim pravima Europske unije (PTP) jamči zaštitu i promicanje više temeljnih ljudskih prava od bilo koje ranije povelje ili konvencije. Ipak, njezine konkretne implikacije i važnost po nacionalne propise, pravosudnu nadležnost i pravnu praksu nisu u potpunosti jasne. Poznavanje njezinog opsega i učinaka nije rašireno u pravnoj struci, a NVO-i, sindikati i drugi relevantni čimbenici ne znaju kako se u potpunosti štite prava iz PTP-a. To je posebice slučaj sa socijalnim pravima sadržanima u PTP-u.

Na temelju ove spoznaje projekt „Povelja temeljnih prava kao živi instrument” s jedne strane donosi niz aktivnosti koje imaju za cilj pojasniti značaj PTP-a na nacionalnoj razini kao i za europske propise, te, s druge strane, nastoji razviti metodologije za prenošenje sadržaja Povelje i znanja o njezinoj konkretnoj primjeni onima koji bi njezine odredbe trebali primjenjivati u praksi - čineći ju „živim instrumentom”.

Glavni elementi projekta uključuju:

- studiju učinaka PTP-a, čiji je sažetak objavljen u knjizi (*Making the EU Charter of Fundamental Rights a Living Instrument* (Brill, 2014)) i tijekom međunarodne konferencije o primjeni PTP-a (Rim, listopad 2014.)
- okrugle stolove i seminare za NVO-e, sindikate i druge aktere civilnoga društva
- objavu smjernica za NVO-e – *Europska povelja temeljnih prava kao živi instrument – smjernice za civilno društvo*, te
- obuke i materijale pripremljene za suce i druge pravne stručnjake.

Suci, odvjetnici i drugi pravni stručnjaci su ti koji bi trebali u praksi primjenjivati odredbe PTP-a. Mnogima od njih, međutim, i dalje nedostaje poznavanje opsega i konkretnih implikacija prava koja štiti PTP na njihov svakodnevni rad. Uzimajući u obzir ono o čemu se već poučava na pravnim fakultetima i sudačkim akademijama, projekt je nastojao izraditi standardizirani kurikulum obuke koji bi pravne stručnjake osposobio za primjenu prava iz PTP-a u njihovoj profesionalnoj praksi. Pilot-obuke u Austriji, Hrvatskoj, Italiji Poljskoj pomogle su u izradi ovoga Priručnika za obuku pravnih stručnjaka o pravima iz PTP-a koja se primjenjuju diljem EU-a.

Glavni cilj ovog Priručnika jest pomoći pri praktičnoj obuci sudaca i pravnika o sadržaju Povelje, njezinom pravnom značenju i primjeni. Mogu ga koristiti voditelji obukâ, nastavnici i pravnici koji sudjeluju u obuci. Međutim, njime se mogu i samostalno služiti pravnici kojima je potreban uvod u Povelju i njenu primjenu, neovisno o sudjelovanju u obuci.

Priručnik nije, niti nastoji biti, akademski rad ili komentar Povelje – takve publikacije već postoje na europskoj razini i posebno na nacionalnim razinama (mnoge takve publikacije spomenute su ili citirane u Priručniku). Radi se o dobrom alatu koji može pomoći pri studiju ili grupnoj obuci. Sadrži materijale i upute namijenjene pomoći pri nastavi o PTP-u ali njegova upotreba nije ograničena na obuku.

U **prvome dijelu** Priručnika pružen je uvod u Povelju, njezinu povijest, opseg, sadržaj i strategiju primjene, kao i usporedba s drugim sustavima zaštite temeljnih prava. **Drugi dio** počinje popisom temeljnih prava – uputa kako odlučiti je li PTP mjerodavna u danom slučaju. Na detaljniji i praktičniji način analiziramo konkretna temeljna prava koja proizlaze iz svih poglavlja Povelje – koristeći primjere, sudsku praksu i relevantne priloge Povelji. Također postavljamo pitanja za raspravu (ili individualnu analizu) koja bi mogla olakšati postupak usvajanja znanja. **Treći dio** posvećen je pravnim metodama primjene Povelje -



primjenjivosti Povelje na razini EU-a i država članica. U **četvrtome dijelu** raspravljamo o nepravim metodama primjene, kao što su predstavke Europskome ombudsmanu i pisma Parlamentu, te o praksi Europskoga suda prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona (prije nego je Povelja postala obvezujuća). **Peti dio** je u većoj mjeri metodološkoga karaktera, i sastoji se od uputa, savjeta i sadržaja koji bi mogli biti korisni voditeljima obuke za pravne stručnjake. Sadrži nekoliko radnih listova s (hipotetskim) predmetima koji se mogu koristiti u obuci.

U online inačici Priručnika nalaze se dodatni materijali koji mogu biti korisni čitateljima. Molimo vas da za pristup online inačici posjetite internetske stranice partnera Projekta.

Na kraju, nadamo se da će vam Priručnik biti koristan i zanimljiv, bilo da ste čitatelj ili da provodite obuku. Učinimo zajedno Povelju o temeljnim pravima živim instrumentom.

*Lukasz Bojarski, Dieter Schindlauer i Katrin Wladasch*

## 1.1. Uvod

Kada je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu 1. prosinca 2009., Povelja o temeljnim pravima Europske unije (PTP) postala je, kao i osnivački Ugovori<sup>10</sup>, pravno obvezujuća kako za europske institucije tako i za države članice koje provode pravo Unije.

Povelja predstavlja novu etapu na putu ka europskoj integraciji, sažima zajedničke vrijednosti država članica EU-a i po prvi puta okuplja građanska, politička, gospodarska i socijalna prava u jedinstveni tekst.

Povelja sadrži sva prava iz Europske konvencije ljudskih prava<sup>11</sup> koju je 1950. donijelo Vijeće Europe, prava iz Europske socijalne povelje<sup>12</sup> koju je Vijeće Europe usvojilo 1961. i revidiralo 1996., kao i prava i načela koja proizlaze iz zajedničkih ustavnih tradicija svih država članica, prakse Europskog suda i iz drugih međunarodnih konvencija o ljudskim pravima.

---

<sup>10</sup> Konsolidirani tekst Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list C 326, 26. listopada 2012.

<sup>11</sup> Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, 11. travnja 1950., 213 UNTS 221.

<sup>12</sup> Europska socijalna povelja (revidirana), 2. svibnja 1996., ETS 163

Tablica 1: Povelja o temeljnim pravima Europske unije – osnovni podaci<sup>13</sup>

<p><b>Kada je Povelja usvojena?</b></p>	<p>Povelju su <b>7. prosinca 2000.</b> na Europskom vijeću u Nici usvojili Europski parlament, Europska komisija i države članice EU-a.</p>
<p><b>Od kada je Povelja pravno obvezujuća?</b></p>	<p>Povelja je pravno obvezujuća od <b>1. prosinca 2009.</b></p>
<p><b>Koji je glavni cilj Povelje?</b></p>	<p>Glavni cilj Povelje jest <b>prava učiniti vidljivijima.</b></p>
<p><b>Kakvi su struktura i sadržaj Povelje?</b></p>	<p>Povelja sadrži sedam poglavlja i <b>54 članka</b>. Pojedina se prava nalaze u šest tematskih poglavlja Povelje - <b>dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, prava građana i pravda</b>. Zadnje se poglavlje bavi interpretacijom i primjenom Povelje.</p>
<p><b>Koji su bili izvori inspiracije za prava ugrađena u Povelju?</b></p>	<p>Povelja odražava prava sadržana u <b>Europskoj konvenciji ljudskih prava, Europskoj socijalnoj povelji</b>, sudskoj praksi Europskog suda i ranijim odredbama prava Europske unije.</p>
<p><b>Koga obvezuju odredbe Povelje?</b></p>	<p>Povelja se odnosi na <b>institucije EU-a</b> (Europsku komisiju, Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće, Sud Europske unije, Revizorski sud i Europsku središnju banku) i na <b>tijela EU-a</b>. Povelja se također odnosi na svih <b>28 država članica EU-a</b>, ali samo kada postupaju u okviru prava EU-a (primjerice, kada primjenjuju pravo EU-a).</p>
<p><b>Koliko je ljudi obuhvaćeno Poveljom?</b></p>	<p>S obzirom na to da je Povelja obvezujuća za sve države članice EU-a, njezine odredbe štite svakog pojedinca u EU. To znači da je Povelja jamstvo poštovanja temeljnih prava otprilike <b>505 milijuna ljudi</b>.</p>
<p><b>Kako pojedinac može koristiti Povelju?</b></p>	<p>Povelja se može koristiti kao osnova za <b>reviziju mjera EU-a</b>, ili kao osnova za ocjenu zakonitosti <b>nacionalnih mjera</b> kojima se primjenjuju propisi EU-a.</p>

<sup>13</sup> Priređeno na temelju <http://www.eucharter.org> i <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/> (pristupljeno 7. 1. 2014.).

### 1.1.1. Povijesni pregled

Treba istaknuti kako je nastojanje za gospodarskom integracijom država članica u Uniji donekle, barem u početku, u drugi plan stavilo zaštitu ljudskih prava.

Ideja stvaranja popisa prava na kojima bi se temeljila EU po prvi je puta spomenuta u Izvješčaju Europske komisije o Europskoj uniji br. 5.75 iz lipnja 1975.<sup>14##</sup> Europski sud<sup>15##</sup> je svojom značajnom presudom *Stauder protiv Grada Ulma*<sup>16##</sup> potvrdio da temeljna prava predstavljaju opća načela prava Zajednice i da ih je Sud obvezan i nadležan štiti. Sud je kasnije naglasio da je EU kada primjenjuje svoje ovlasti obvezna poštovati i štiti ljudska prava kao opća načela europskoga prava.<sup>17##</sup> Nadalje, Sud je istaknuo da i države članice trebaju ljudska prava uzimati u obzir kada djeluju u okviru prava EU-a.<sup>18##</sup>

Prvo normativno priznanje predstavljao je **Jedinstveni europski akt** (1986.), čija preambula navodi da je jedan od glavnih ciljeva Europske zajednice:

*“promicanje demokracije na osnovi temeljnih prava a osobito slobode, jednakosti i socijalne pravde, priznatih ustavima i zakonima država članica, Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i Europskom socijalnom poveljom”.*

Sudska praksa Europskoga suda naposljetku je dovela do uključivanja temeljnih prava u osnovna načela prava Zajednice, uz pozivanja na Povelju i na ustavnu tradiciju država članica. To je dovelo do dodatnog normativnog prihvatanja, prvo Ugovorom iz Maastrichta 1992., a kasnije Ugovorom iz Amsterdama 1997.

Prva inicijativa za Poveljom Unije o ljudskim pravima datira iz 1977. kada je Europski parlament donio rezoluciju kojom je pozvao Komisiju da u tom smislu podnese prijedlog koji bi se temeljio na Europskoj konvenciji ljudskih prava i na Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima UN-a iz 1966. Ta je rezolucija usvojena kratko vrijeme nakon što su Komisija, Vijeće i sam Parlament usvojili Zajedničku deklaraciju o temeljnim pravima.

Drugi značajni trenuci bili su donošenje **Deklaracije o temeljnim pravima i slobodama** u Europskom parlamentu 12. travnja 1989., kataloga prava kojih se institucije trebaju pridržavati, i donošenje **Povelje Zajednice o temeljnim pravima radnika** koju je usvojilo 11 država članica (osim Ujedinjene Kraljevine) tijekom sastanka Vijeća u Strasbourgu u prosincu 1989.

Međutim, tek su krajem 90-ih godina, kada je na snagu stupio Ugovor iz Amsterdama, uvjeti postali povoljniji za „izradu posebne povelje temeljnih prava Unije”<sup>19</sup> u Europskom parlamentu.

Tijekom Europskog vijeća u Kölnu (u lipnju 1999.), šefovi država i vlada su odlučili da:

*„temeljna prava primjenjiva na razini Unije treba okupiti u Povelji i time ih u **□niti o □tijima**”.*

<sup>14</sup> Bilten Europskih zajednica, Dodatak br. 5/75.

<sup>15</sup> Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona je Europski sud (ES) preimenovan u Sud Europske unije (SEU).

<sup>16</sup> C-29/69, *Stauder protiv Grada Ulma*, presuda od 12. studenoga 1969.

<sup>17</sup> C-29/69, *Stauder protiv Grada Ulma*, presuda od 12. studenoga 1969., odjeljak 7.; C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH protiv Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, presuda od 17. prosinca 1970., odjeljak 4.

<sup>18</sup> Kako u slučaju primjene europskoga prava, tako i u slučaju derogacija, vidi: C-5/88, *Hubert Wachauf protiv Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, presuda od 13. srpnja 1989., i C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou protiv Dimotikija Etairija Pliroforissisa i Sotiriosa Kouvelasa i Nicolaosa Ardellasa i drugih*, presuda od 18. lipnja 1991.

<sup>19</sup> Točka 12 Rezolucije o Ugovoru iz Amsterdama (CONF 4007/97 - C4-0538/97) A4-0347/97.

S tim ciljem je imenovan *ad hoc* organ, Konvencija, koju su činili predstavnici država članica i europskih institucija. Projekt Povelje je u studenome 2000. podržala Preporuka Europskoga parlamenta, usvojena tijekom summita u Nici od 7. do 9. prosinca 2000. Narav Povelje je, međutim, tek odražavala politički stav država članica i nije imala pravno obvezujući učinak.

### 1.1.2. PTP kao pravno obvezujući dokument

Prvi je korak u tom smjeru predstavljao Ugovor iz Nice, potpisan 26. veljače 2001., koji je - po pokretanju institucionalnih reformi potrebnih za novo proširenje Europske unije - u Deklaraciji 23 (u prilogu) najavio kako će razmotriti „status Povelje o temeljnim pravima Europske unije proglašene u Nici”.

U Deklaraciji iz Laekena o budućnosti Europske unije, usvojenoj na kraju Europskoga vijeća 15. prosinca 2001., za Konvenciju se navodi kako bi „trebalo razmotriti pitanje treba li Povelju temeljnih prava uključiti u temeljni ugovor te treba li Europska unija pristupiti Europskoj konvenciji o pravima čovjeka”. Završni nacrt Nacrta europskog Ustava je Konvenciji predložio unošenje Povelje u Dio II. Ugovora o europskom ustavu. Proces ratifikacije Ustavnog ugovora je, međutim, zaustavljen 2005. jer ga neke članice nisu ratificirale.

Povelja je, nakon dodatnog razmatranja, prvo dopunjena, a potom su i proglašena na plenarnoj sjednici Parlamenta u Strasbourgu, 12. prosinca 2007., od strane predsjednika Parlamenta, Vijeća i Komisije.

To je inačica na koju upućuje članak 6. Ugovora o Europskoj uniji (Ugovor iz Lisabona - UEU, 2007). Treba napomenuti da je UEU nasljednik projekta europskog Ustava. **Potpisan 13. prosinca 2007., Ugovor iz Lisabona je stupio na snagu 1. prosinca 2009.**

Na kraju istaknimo kako postoje tri izvora pravnih obveza za EU i njezine države članice (kada postupaju u okviru prava EU-a) u zaštiti temeljnih prava:

- opća načela europskoga prava,
- temeljna prava ugrađena u Povelju,
- ljudska prava koja štiti Europska konvencija o ljudskim pravima.<sup>20</sup>

Povelja je u praksi Suda Europske unije postala značajno pravno sredstvo na koje se Sud sve više poziva u svojim presudama. Broj odluka koje u svojim obrazloženjima navode Povelju porastao je s 43 u 2011. na 87 u 2012. U 2013. je broj odluka koje navode Povelju narastao na 114, što je gotovo tri puta više u odnosu na 2011. Što se tiče zahtjeva za prethodnim odlukama koje su SEU-u podnijeli suci iz država članica tijekom 2013., 41 takav zahtjev sadržavao je pozivanje na Povelju (jednako kao i 2012.). Radi se o porastu od 65% u odnosu na 2011., kada je samo 27 podnesenih zahtjeva sadržavalo pozivanje a Povelju.<sup>21</sup> Čak i prije nego je Povelja stupila na snagu, Sud se – kao i mnogi od njegovih nezavisnih odvjetnika – u brojnim slučajevima pozvao na odredbe Povelje, a taj je broj dodatno porastao nakon što je Povelja stupila na snagu.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> FRA godišnji izvještaj, *Fundamental Rights: Challenges and Achievements in 2011*, dostupan na [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2211-FRA-2012\\_Annual-Report-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2211-FRA-2012_Annual-Report-2011_EN.pdf) (pristupljeno 5. kolovoza 2014.).

<sup>21</sup> Podaci Europske komisije, Izvještaj o Povelji temeljnih prava EU-a, 2013, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1399031014350&uri=CELEX:52014DC0224>.

<sup>22</sup> G. de Burca, “After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?”, 20(2) *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 168 (2013.), str. 169.

## 1.2. Prava zajamčena Poveljom o temeljnim pravima

Povelja o temeljnim pravima, kao što stoji u njezinoj preambuli, nastoji „ojačati zaštitu temeljnih prava u svjetlu promjena u društvu, društvenog napretka te znanstvenog i tehnološkog razvoja”.

Prava koja ona navodi podijeljena su u šest poglavlja: Dostojanstvo (članci 1.-5.), Slobode (članci 6.-19.), Jednakost (članci 20.-26.), Solidarnost (članci 27.-38.), Prava građana (članci 39.-46.) i Pravda (članci 47.-50.).

Povelja sadrži prava koja se temelje na Ugovoru o Europskoj uniji (UEU) i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU) ili ih je Sud prepoznao kao temeljna načela EU-a, i predstavljaju tzv. treću generaciju temeljnih prava, kao što su gospodarska, socijalna i kulturna prava koja nisu temeljito zaštićena drugim relevantnim međunarodnim dokumentima. Među najnovijima su *pravo na zaštitu osobnih podataka* (članak 8.), *prava djeteta* (članak 24.), *prava starijih osoba na dostojan život i neovisnost* (članak 25.), *puna integracija osoba s invaliditetom* (članak 26.), *zaštita okoliša* (članak 37.) i *zaštita potrošača* (članak 38.).

Dodatnu novinu predstavlja uvođenje nekoliko načela bioetike: *pravo na cjelovitost osobe*, *zabrana eugeničkih postupaka*, i *zabrana reproduktivnog kloniranja ljudskih bića* (članak 3.).

Povelja zabranjuje *smrtnu kaznu* (članak 2.), kao i *mučenje i neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje* (članak 4.) te *ropstvo i prisilni rad* (članak 5.). *Ravnopravnost muškaraca i žena* mora biti osigurana u svim područjima, uključujući *zapošljavanje, rad i plaćanje*, te dozvoljava praksu pozitivne diskriminacije (članak 23.). Jamče se *sloboda poduzetništva* (članak 16.) i *pravo na vlasništvo* (članak 17.). Pored toga, glava o solidarnosti sadrži nekoliko članaka o *kolektivnim pravima* (posebice o pravima radnika) i *socijalnoj sigurnosti*, uključujući u sklopu prava na kolektivno pregovaranje i djelovanje i pravo na štrajk (članak 28.).

Povelja također navodi *pravo na dobru upravu* (članak 41.) i pravo *pristupa dokumentima* (članak 42.).

Osim toga, navodi se kako svatko ima pravo na *učinkoviti pravni lijek pred sudom* i na *pravično, javno suđenje u razumnom vremenskom roku* (članak 47.), pretpostavku nedužnosti i pravo na obranu (članak 48.); također se potvrđuju i načela zakonitosti i proporcionalnosti kaznenih djela i kazni (članak 49.) te načelo *ne bis in idem* (članak 50.).

Prijedlog o uključivanju pozivanja na vjersku baštinu Europe u Preambulu brzo je odbačen zbog protivljenja nekoliko država članica koje su se pozivale na sekularnost i razdvajanje crkve i države. U konačnu verziju Povelje je, ipak, uvrštena referenca na vjeru, u članku 10., koji navodi kako *svatko ima pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi. Ovo pravo uključuje slobodu promjene vjeroispovijedi ili uvjerenja te slobodu, pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazivanja vjeroispovijedi ili uvjerenja bogoslužjem, poučavanjem, običajima i obredima.*

Tablica 2.: Prava zajamčena Poveljom o temeljnim pravima

Dostojanstvo	Slobode	Jednakost	Solidarnost	Prava građana	Pravda
<p><b>Pravo na:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• život</li> <li>• zaštitu dostojanstva</li> <li>• poštovanje duhovne i tjelesne cjelovitosti</li> <li>• slobodni pristanak na temelju obaviještenosti</li> </ul> <p><b>Zabrana:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• osude na smrt/pogubljenja</li> <li>• mučenja</li> <li>• ponižavajućeg i neljudskog postupanja</li> <li>• trgovine organima</li> <li>• kloniranja</li> <li>• eugeničkih postupaka</li> <li>• ropstva i prisilnog rada</li> <li>• trgovanja ljudima</li> </ul>	<p><b>Sloboda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• izražavanja i informiranja</li> <li>• mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi</li> <li>• umjetnosti i znanosti</li> <li>• udruživanja</li> <li>• okupljanja</li> <li>• poduzetništva</li> </ul> <p><b>Pravo na:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• slobodu i zaštitu od samovoljnog zadržavanja</li> <li>• brak</li> <li>• osnivanje obitelji</li> <li>• poštovanje privatnog i obiteljskog života</li> <li>• obrazovanje</li> <li>• zaštitu osobnih podataka</li> <li>• izbor zanimanja i na rad</li> <li>• vlasništvo i ostavljanje u nasljedstvo</li> <li>• zaštitu intelektualnog vlasništva</li> <li>• azil za izbjeglice</li> <li>• zaštitu od kolektivnog protjerivanja</li> <li>• zaštita od izručenja u državu koja krši temeljna ljudska prava</li> </ul>	<p><b>Pravila o:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• jednakost svih pred zakonom</li> <li>• jednakosti žena i muškaraca</li> <li>• kulturnoj, vjerskoj i jezičnoj raznolikosti</li> </ul> <p><b>Zabrana diskriminacije (pravo na jednak tretman) na osnovi:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• spola</li> <li>• rase i boje kože</li> <li>• etničkog i socijalnog podrijetla</li> <li>• genetskih osobina</li> <li>• jezika</li> <li>• vjere ili uvjerenja</li> <li>• političkog ili drugog mišljenja</li> <li>• pripadnosti nacionalnoj manjini</li> <li>• imovine</li> <li>• rođenja</li> <li>• invalidnosti</li> <li>• dobi</li> <li>• spolnog usmjerenja</li> </ul> <p><b>Pravila o poštovanju prava:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• djeteta</li> <li>• starijih osoba</li> <li>• osoba s invaliditetom</li> </ul>	<p><b>Pravo radnika na:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• informiranje i savjetovanje u poduzeću</li> <li>• kolektivno pregovaranje i djelovanje</li> <li>• pristup službama za posredovanje pri zapošljavanju</li> <li>• poštene i pravične radne uvjete</li> <li>• zaštitu u slučaju neopravdanoga otkaza</li> <li>• zaštitu mladih pri radu</li> </ul> <p><b>Zabrana rada djece</b></p> <p><b>Pravila o:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• usklađivanju obiteljskog i profesionalnog života</li> <li>• zaštitu obitelji – pravnu, gospodarsku i socijalnu</li> </ul> <p><b>Pravo na:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zaštitu tijekom porodnog dopusta</li> <li>• roditeljski dopust</li> <li>• povlastice socijalne sigurnosti</li> <li>• socijalnu pomoć i pomoć vezanu uz stanovanje</li> <li>• pristup službama od općeg gospodarskog interesa</li> </ul> <p><b>Pravila o zaštiti:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zdravlja</li> <li>• potrošača</li> <li>• okoliša</li> </ul>	<p><b>Pravo na:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pravo na glasovanje i kandidiranje na izborima za Europski parlament</li> <li>• Pravo na glasovanje i kandidiranje na općinskim izborima</li> <li>• konzularnu zaštitu</li> <li>• peticije</li> <li>• prijave Europskom ombudsmanu</li> <li>• pravo pristupa dokumentima</li> <li>• dobru upravu, koja je: <ul style="list-style-type: none"> <li>o nepristrana</li> <li>o pravična</li> <li>o sluša podnositelja zahtjeva</li> <li>o obrazlaže svoje odluke</li> </ul> </li> <li>• naknadu Unije za svaku štetu koju uzrokuju njezine institucije</li> </ul> <p><b>Sloboda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kretanja</li> <li>• prebivanja</li> </ul>	<p><b>Pravo na:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• učinkoviti pravni lijek pred sudom</li> <li>• neovisni i nepristrani sud</li> <li>• pravično razmatranje njegovog predmeta u razumnom roku</li> <li>• savjet i pravnu pomoć</li> <li>• obranu</li> <li>• pretpostavku nedužnosti</li> </ul> <p><b>Zabrana:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• osude zbog kaznenog djela koje u trenutku počinjenja nije bilo kazneno djelo u skladu s pravom</li> <li>• nerazmjernih kazni</li> <li>• dvostrukog kaznenog progona zbog istog kaznenog djela</li> <li>• ponovljenog kaznenog progona zbog istog kaznenog djela</li> </ul>

Povelja sadrži različite odredbe koje se odnose na prava, slobode i načela. Sva su navedena u preambuli<sup>##23</sup>, no članak 51. stavak 1. navodi kako bi „prava” trebalo poštovati, držati se „načela” a primjenu Povelje promicati (slobode nisu spomenute u članku, ali se podrazumijeva da su one dio šire kategorije prava<sup>##24</sup>). Kako bi se odredilo koji normativni oblik ima pojedina odredba, potrebno je posvetiti pozornost ne samo jezičnim formulacijama, nego i objašnjenjima koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima.<sup>##25</sup> Priredilo ih je Predsjedništvo Konvencije koja je izradila nacrt Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

Postoje dva tipa prava i sloboda. Na prava i slobode iz prve skupine može se neposredno pozivati pred institucijama koje obvezuje Povelja. Normativni sadržaj druge skupine, pak, ovisi o propisima na nacionalnoj, odnosno na razini Unije. Katalog prava koja su neposredno primjenjiva podudara se s pravima iz Europske konvencije ljudskih prava (uz pojedine dodatke kao što su bioetička prava). Druga skupina prava sadrži:

- a) prava koja se odnose isključivo na nacionalno pravo (pravo na stupanje u brak i osnivanje obitelji; pravo na prigovor savjesti; pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje; sloboda osnivanja obrazovnih ustanova i pravo roditelja da svojoj djeci osiguraju obrazovanje i poduku u skladu sa svojim uvjerenjima);
- b) prava koja se odnose na europsko i nacionalno pravo i praksu (pravo radnika na informiranje i savjetovanje u poduzeću; pravna pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora i pravo na poduzimanje kolektivnog djelovanja, uključujući i štrajk; zaštita u slučaju neopravdanog otkaza i pravo na socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć).<sup>##26</sup>

Tijekom postupka izrade nacrtu odlučeno je da bi socijalna prava trebala biti normativno konceptualizirana kao „načela” – dakle, dok su vrijednosti iskazane takvim načelima zajedničke za cijelu Uniju, primjena je prepuštena državama članicama (ili EU kada su u pitanju bile njene nadležnosti). Stoga je kako bi se pred bilo kojim sudom dokazala povreda „načela”, potrebno dokazati da je načelo primijenjeno nekim propisom (načela nisu neposredno primjenjiva). Europska unija prepoznaje i poštuje sljedeća načela: pravo starijih osoba na dostojan život i neovisnost te na sudjelovanje u društvenom i kulturnom životu; prava hendikepiranih osoba na mjere čiji je cilj osiguravanje njihove neovisnosti, društvene i profesionalne uključenosti te njihovo sudjelovanje u životu zajednice; pravo na pristup povlasticama u okviru

---

<sup>23</sup> Zadnji odlomak preambule navodi: „Unija stoga priznaje prava, slobode i načela koja slijede.”

<sup>24</sup> C. Mik, „The Charter of Fundamental Rights: Determinants of Protective Standards”, u: J. Barcz ur., *Fundamental Rights Protection in the European Union*, Varšava, 2009., str. 61.-79.

<sup>25</sup> Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights, 2007/C 303/02, dokument dostupan na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:en:PDF> (pristupljeno 5. kolovoza 2014.).

<sup>26</sup> Više o ovom pitanju možete pročitati u: A. Bodnar, „The Charter of Fundamental Rights: Differentiated Legal Character of Charter’s Provisions, Their Consequences for Individuals, Courts and Legislator”, u J. Barcz ur., *Fundamental Rights Protection in the European Union*, Varšava, 2009., str. 145.-167.



socijalne zaštite u slučajevima poput materinstva, bolesti, nesreća pri radu, ovisnosti ili starosti, te u slučaju gubitka posla; pravo na socijalnu pomoć i pomoć vezanu uz stanovanje; pravo pristupa službama od općega gospodarskog interesa radi promicanja socijalne i teritorijalne kohezije Unije.

### 1.3. Opseg Povelje o temeljnim pravima

Članak 6. UEU-a, dajući Povelji pravnu snagu jednaku Ugovorima, upućuje na Europsku konvenciju o ljudskim pravima, čije usvajanje od strane Unije se očekuje. (članak 6. stavak 2.), kao i na druga temeljna prava koja nisu sadržana u Konvenciji ali su prepoznata kao opća načela prava EU.

#### Članak 6. UEU-a

1. Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima od 7. prosinca 2000., kako je prilagođena u Strasbourgu 12. prosinca 2007., koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori.

Odredbama Povelje ni na koji se način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.

Prava, slobode i načela Povelje tumače se u skladu s općim odredbama glave VII. Povelje kojima se uređuje njezino tumačenje i primjena, uzimajući u obzir objašnjenja iz Povelje kojima se određuju izvori tih odredaba.

2. Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.

3. Temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.

Treba napomenuti da je prije početka primjene Ugovora iz Lisabona, Povelja iz Nice predstavljala jedan od izvora na koje se Sud, pored drugih relevantnih međunarodnih odredaba, mogao pozivati pri definiranju temeljnih ljudskih prava. Kao rezultat, Sud je zadržao određeni stupanj diskrecije u procjeni ljudskih prava i njihovom tumačenju, kako bi osigurao njihovu usuglašenost s drugim temeljnim načelima i ciljevima Unije.

Zaštita ljudskih prava, proširena i osnažena Poveljom, sada se temelji na unutarnjem izvoru primarnog prava EU-a, premda, kao što je ranije istaknuto, članak 6. također spominje druge izvore zaštite temeljnih prava. Neki autori u teorijskom smislu kritiziraju složenost članka 6. UEU-a. Konkretno, dovode u pitanje nužnost oslanjanja na niz izvora zaštite ljudskih prava, smatrajući ih potencijalnim izvorom sumnje i nesigurnosti. Drugi autori, međutim, to vide kao priliku za rješavanje bilo kakvih nedorečenosti Povelje i izbjegavanja unošenja temeljnih prava u jedinstveni normativni tekst, što bi, ma koliko cjelovito, u stanovitom trenutku moglo onemogućiti potrebe zaštite u društvu koje se razvija; u tom smislu, Sud bi zadržao mogućnost šireg tumačenja prava zajamčenih Poveljom.

Također treba istaknuti da članak 6. UEU-a naglašava da se „*odredbama Povelje ni na koji način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima*“; slično tome, članak 51. Povelje navodi: „ne uspostavlja se nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima“. Stoga je sposobnost institucija EU-a da promiču i štite temeljna prava ograničena ovlastima koje te institucije imaju prema Ugovorima.

Smatra se da je „pojedinaac“ onaj tko je ovlašten odredbama Povelje („svatko“, „nitko“). Neka temeljna prava mogu se primijeniti samo na posebnu kategoriju ovlaštenika, kao što su zaposlenici ili građani Unije. Sva prava i slobode se bez sumnje odnose a zaštitu fizičkih osoba ali postoje prava na koja se mogu pozivati i pravne osobe (na primjer poštovanje privatnog života, doma i komuniciranja; sloboda poduzetništva i pravo na vlasništvo).

### *Poljska i Ujedinjena Kraljevina*

**Protokol br. 30**, u prilogu Ugovorima, donosi nekoliko posebnih odredaba u odnosu na Ujedinjenu Kraljevinu i Poljsku s obzirom na Povelju o temeljnim pravima. Protokol navodi da se odredba Povelje koja se poziva na nacionalno pravo i praksu, na Ujedinjenu Kraljevinu i Poljsku primjenjuje samo u mjeri u kojoj propisi i praksa tih dvaju zemalja priznaju načela i prava iz Povelje.

Postoje stavovi kako Protokol ograničava nadležnost Suda EU-a i nacionalnih sudova u odnosu na sukladnost nacionalnih propisa dvaju država s pravima, slobodama i načelima sadržanima u Povelji.

Međutim, u presudi od 21. prosinca 2011. (spojeni predmeti C-411/10 i C-493/10) Sud je naveo:

*„(...) **Protokol br. 30 ne dovodi u pitanje primjenu Povelje u Ujedinjenoj Kraljevini i Poljskoj**, što potvrđuje uvodna izjava u preambuli tog protokola. Stoga, u skladu s trećom uvodnom izjavom preambuli Protokola br. 30, članak 6. UEU-a zahtijeva da sudovi Poljske i Ujedinjene Kraljevine Povelju primjenjuju i tumače strogo u suglasnosti s objašnjenjima iz tog članka.*

*Pored toga, sukladno šestoj uvodnoj izjavi iz preambule tom protokolu, **Povelja ponovno navodi prava, slobode i načela priznata u Uniji i ta prava čini vidljivijima, ali ne stvara nova prava ili načela.** U tom smislu, članak 1. stavak 1. Protokola br. 30 tumači članak 51. Povelje s obzirom na njegov opseg i nema namjeru izuzimati Republiku Poljsku i Ujedinjenu Kraljevinu od obveza poštovanja odredaba Povelje niti ne sprječava sud neke od tih država članica da osigurava suglasnost s navedenim odredbama”.*

Treba naglasiti kako čak i članak 1. stavak 1. Protokola br. 30 navodi da Povelja ne proširuje mogućnost Suda, ili bilo kojeg suda ili sudbenog tijela Poljske ili Ujedinjene Kraljevine, da utvrdi kako zakoni, drugi propisi ili upravne odredbe, praksa ili postupci

Poljske ili Ujedinjene Kraljevine nisu u skladu s temeljnim pravima, slobodama ili načelima koja naglašava, kao i da ovaj Protokol **ne znači izuzeće od Povelje** o temeljnim pravima **za Ujedinjenu Kraljevinu i Republiku Poljsku**. Nasuprot tome, preambula Protokola naglašava kako ne sadrži nikakva izuzeća od Povelje s obzirom na te dvije države, nego da samo ima svrhu pojašnjenja, služeći kao vodič pri tumačenju.<sup>27</sup>

Poljska Deklaracija br. 61, priložena Ugovoru iz Lisabona, naglašava kako:

*„Povelja ni na koji način ne utječe na pravo država članica da donose zakone u području javnog morala, obiteljskog prava kao i zaštite ljudskog dostojanstva te poštovanja tjelesnog i moralnog integriteta”.*

U Poljskoj se općenito smatra da neke odredbe, između ostaloga one koje se neizravno odnose na zakonsko priznavanje istospolnih brakova, neće imati učinka na poljski pravni sustav.

---

<sup>27</sup> Vidi također mišljenje glavne odvjetnice Juliane Kokkot od 15. prosinca 2011., u predmetu C-489/10 *Bonda*.

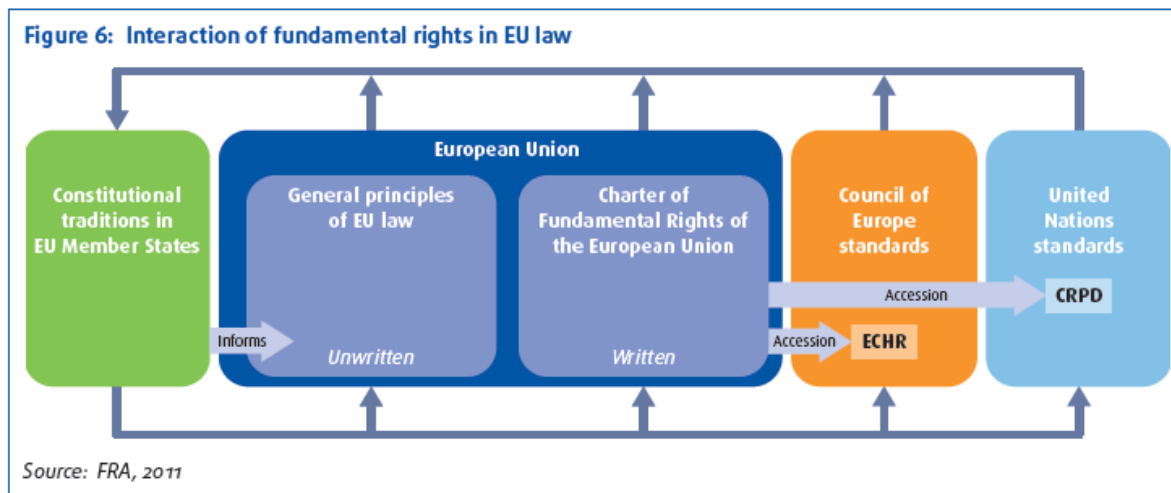
### 1.3.1. Odnos Povelje s postojećim sustavima zaštite temeljnih prava

Kao što smo već spomenuli, sustav zaštite ljudskih prava u Europskoj uniji (u kojem Povelja o temeljnim pravima predstavlja glavni dokument) nije jedini koji postavlja standarde koje države članice EU-a trebaju poštovati. Zaštita temeljnih prava je u svim državama članicama radi njihovog članstva u različitim međunarodnim organizacijama osigurana četverostranim sustavom:

- Ujedinjeni narodi – države članice obvezuju ugovori kojih su potpisnice;
- Vijeće Europe – sve su države članice ujedno potpisnice Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i pod nadležnošću su suda u Strasbourgu (ESLJP);
- Europska unija – sustav EU-a temeljen na Povelji stupa na snagu samo kada države članice primjenjuju europsko pravo, a niti Povelja niti Ugovori ne stvaraju nove ovlasti za Uniju u području ljudskih prava;
- Nacionalni sustavi – države članice imaju prilično različite pristupe, povijest i tradiciju zaštite ljudskih prava s obzirom na ustavne tradicije uvriježene u državama članicama EU-a.

Povelja, kao relativno nov dokument, dopunjava postojeće sustave zaštite temeljnih prava ne zamjenjujući ih. Stoga je za učinkovitu primjenu Povelje najvažnije steći razumijevanje odnosa Povelje s postojećim sustavima zaštite temeljnih prava.

Tablica 3: Overview of Interactions of Fundamental Rights in EU law<sup>28</sup>



### 1.3.2. Ujedinjeni narodi i Povelja o temeljnim pravima

Ujedinjeni narodi su organizacija koja okuplja najveći broj zemalja - njih 193 - uključujući sve države članice EU-a. Ljudska prava su područje kojim se UN bavi od svog osnutka, počevši od (pravno neobvezujuće) Opće deklaracije o ljudskim pravima. Danas su najvažniji instrumenti zaštite ljudskih prava Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP) i Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima (MPGSKP), oba iz 1966., te drugi ugovori koji pokrivaju različita prava. Države članice UN-a moraju pristupiti pojedinom ugovoru da bi ih on obvezivao, jer samo članstvo u organizaciji nije dostatno da bi nastale obveze iz temeljnih prava. Standardi zaštite temeljnih prava uspostavljeni u okviru UN-a postali su nadahnuće i izvorište za različite regionalne sustave, pa tako i za sustav zaštite temeljnih prava u EU.

Svih 28 država članica Europske unije ratificiralo je šest glavnih ugovora UN-a koji pokrivaju:

- zaštitu od rasne diskriminacije (Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, CERD, 1965.);

<sup>28</sup> Godišnji izvještaj Agencije za temeljna prava, Fundamental rights: Challenges and Achievements in 2011, dostupan na: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2211-FRA-2012-Annual-Report-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2211-FRA-2012-Annual-Report-2011_EN.pdf) (pristupljeno 5. kolovoza 2014.).

- gospodarska, socijalna i kulturna prava (Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, MPGSKP, 1966.);
- građanska i politička prava (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, MPGPP, 1966.);
- eliminaciju diskriminacije žena (Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, CEDAW, 1979.);
- zaštitu od mučenja (Konvencija protiv mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, CAT, 1984.);
- zaštitu prava djeteta (Konvencija o pravima djeteta, CRC, 1989.).<sup>##29</sup>

Europske unija je 5. siječnja 2011. ratificirala Konvenciju UN-a o pravima osoba s invaliditetom (KPOI). Europska unija je time postala prva međunarodna organizacija koja je formalno pristupila ovoj konvenciji UN-a. Ta se odluka temelji na prepoznavanju činjenice da ovlasti EU-a mogu u različitim situacijama imati utjecaja na prava osoba s invaliditetom. Konvencija stoga sadrži odredbu kojom se Uniji omogućava da joj pristupi. Temeljem pristupanja Konvenciji, EU je obvezna osigurati da svi propisi, politike i programi na razini EU-a budu u skladu s odredbama Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, u okviru ovlasti EU-a.

Sud EU-a do sada nije imao priliku zauzeti stav o odnosu Povelje i instrumenata UN-a o zaštiti ljudskih prava. Teoretski, a u mnogo slučajeva i u praksi, obveze prema ugovorima pod okriljem UN-a i Poveljom se podudaraju. Međutim, u slučaju sukoba, treba uzeti u obzir pravila o višeslojnim pravnim sustavima.

Ugovor iz Lisabona, koji predstavlja osnovu ustavnopravnog poretka EU-a, ne bavi se neposredno pitanjem višeslojnih pravnih sustava; stoga je bavljenje tim problemom u nadležnosti Suda. Sud se obično osvrće na opća načela međunarodnog prava u tri situacije<sup>30</sup>: kako bi ga primijenio kao sredstvo kojim se ograničava opseg odgovornosti između EU-a i država članica<sup>31</sup>, kao pravila tumačenja<sup>32</sup> ili kao odredbe koje se primjenjuju u slučaju nedostatka europskih propisa.<sup>33</sup>

Predmet *Kadi*<sup>34</sup> od ključnog je značaja za razumijevanje višeslojnih pravnih sustava. Tužitelji su podnijeli tužbu o Uredbi Vijeća 881/2002 koja je omogućila blokadu bankovnih računa osoba iz Priloga 1. koju je izradio „Odbor za sankcije”.<sup>35</sup> Presudom je Uredba ukinuta. Sud je naglasio nadređenost obveza država članica prema Povelji UN-a i odlučio kako je sudsko preispitivanje zakonitosti moguće samo u slučajevima akata EU-a, a ne i drugih međunarodnih organizacija – prema čemu se čini kako se hijerarhija propisa nije promijenila. Međutim, također je rečeno i sljedeće: „*naglašavajući načelo vladavine prava, Sud navodi kako se sudski nadzor odnosi i na akte*

<sup>29</sup> Izvješće OHCHR-a, “The European Union and International Human Rights Law” (2011), preiredio I. de Jesus Butler, str. 7.

<sup>30</sup> R Holdgaard, “Principles of Reception of International Law in Community Law”, (2006.) 25 *YEL str.* 263.–314.

<sup>31</sup> *A. Ahlström Osakeyhtiö and others v Commission of the European Communities, spojeni predmeti* C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85, C-125/85, C-126/85, C-127/85, C-128/85 i C-129/85, odjeljak 18.

<sup>32</sup> *Portugal protiv Vijeća*, C-149/96, odjeljci 34.–35.

<sup>33</sup> *Weber protiv Universal Ogden Services Ltd*, C-37/00, odjeljak 31.

<sup>34</sup> spojeni predmeti C-402/05 i C-415/05

<sup>35</sup> Tijelo koje je osnovalo Vijeće sigurnosti UN-a radi borbe protiv terorizma

Zajednice, čak i kada su doneseni isključivo kako bi omogućili provedbu rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a<sup>36</sup> – u slučaju sukoba temeljnih prava i obveza u sklopu UN-a bi trebalo prevagnuti ono prvo. Takav pristup omogućava „izazov primatu te rezolucije u međunarodnom pravu”.<sup>37</sup> Neki autori čak naglašavaju da je u ovom slučaju „Sud usvojio najснаžniji pluralistički pristup, kojim su naglašene unutarnja i vanjska autonomija i odvojenost pravnog sustava EZ-a od međunarodne sfere”.<sup>38</sup>

Visoki povjerenik UN-a za ljudska prava (OHCHR) skrenuo je pozornost na činjenicu da je EU obvezna štiti ljudska prava na način sukladan međunarodnim standardima:

*„EU promiče načelo univerzalnosti. Stoga se čini utoliko važnijim da EU osigura da njezin sastav zaštite ljudskih prava odgovara standardima UN-a na koje su se države članice obvezale i koje promiču u inozemstvu. Bilo kakav raskorak između unutarnjih i vanjskih pristupa ljudskim pravima potkopao bi ulogu EU-a u očima njezinih međunarodnih partnera i trećih država.”*<sup>39</sup>

Izvještaj Visokog povjerenika je također naglasio nepoželjnost situacije u kojoj bi EU i Sud EU-a zaštitili ljudskih prava pristupali s odmakom od šireg konteksta međunarodnih ljudskih prava.<sup>40</sup> Spomenuti su neki slučajevi u kojima EU nije ispunila svoje obveze, poput zaobilaženja Suda EU-a sudske prakse UN-ovog Odbora za ljudska prava u predmetu *Grant*<sup>41</sup> ili propuštanja Suda EU-a da slijedi smjernice Odbora u kontekstu Konvencije o pravima djeteta u pitanjima skrbnništva i drugih prava djeteta.<sup>42</sup>

### 1.3.3. Vijeće Europe i Povelja

Vijeće Europe, s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLP) i Europskim sudom za ljudska prava (ESLP) mnogi smatraju najučinkovitijim sustavom zaštite ljudskih prava čiji su standardi uspostavljeni i uvriježeni. EU (još) nije pristupila Konvenciji ali njezine države članice to jesu, a članstvo u Vijeću Europe nije preduvjet za pristupanje Konvenciji.

---

<sup>36</sup>A. Posch, “The Kadi case: rethinking the relationship between EU law and international law?”, 15 *Colum. J. Eur. L.*

<sup>37</sup> Kadi, odjeljak 288.

<sup>38</sup>G. de Burca, “The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi”, 51 *HARV. INT'L L.J.*

<sup>39</sup> Izvještaj Visokog povjerenika UN-a za ljudska prava, “The European Union and International Human Rights Law” (2011), priredio I. de Jesus Butler, str. 8.

<sup>40</sup> Izvještaj Visokog povjerenika UN-a za ljudska prava, “The European Union and International Human Rights Law” (2011), priredio I. de Jesus Butler, str. 8.

<sup>41</sup> C-249/96, *Grant protiv South West Trains*, presuda od 17. veljače 1998., odjeljak 46.

<sup>42</sup> Izvještaj Visokog povjerenika UN-a za ljudska prava, “The European Union and International Human Rights Law” (2011), priredio I. de Jesus Butler, str. 11.



Članak 52. stavak 3. Povelje

*Povelja trenutčno navodi prava koja se podudaraju s onima iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, i njihovo je značenje i opseg jednak onima iz spomenute Konvencije. Ta odredba ne sprječava pravo Unije da zaštitu učini sveobuhvatnijom.*

Tablica 4: Usporedba Europske unije i Vijeća Europe

	Europska unija	Vijeće Europe
<i>Svojstva, razlike</i>		
Broj država članica	28	47
Osnovani	1992. (Ugovor iz Maastrichta)	1949. (Ugovor iz Londona)
Stanovništvo	505,7 milijuna <sup>43</sup>	800 milijuna
Institucije:		
1. Zakonodavne	1. Vijeće Europske unije Europski parlament	1. Parlamentarna skupština
2. Izvršne	2. Europska komisija	2. Vijeće ministara
3. Sudbene	3. Sud EU-a	3. <b>Europski sud ljudskih prava (ESLJP)</b>
Temeljni akti za zaštitu ljudskih prava	Povelja o temeljnim pravima EU-a	Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

<sup>43</sup>Eurostat, sadržaj dostupan na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00027&plugin=1> (zadnji put pristupljeno 4. kolovoza 2014.)

<b>Sastav Suda</b>	28 sudaca (1 po državi članici)	47 sudaca (1 po državi članici)
<b>Broj predmeta u 2012./presuda u 2012.</b>	632/527 <sup>44</sup>	65.150/1.678 <sup>45</sup>
<b>Proračun Suda</b>	354,88 milijuna EUR u 2013 <sup>46</sup>	66.815.100 EUR u 2013 <sup>47</sup>
<b>Sjedište suda</b>	Luxembourg	Strasbourg
<b>Službeni jezici Suda</b>	24 službena jezika Unije	2 (engleski i francuski)
<b>Dan Europe</b>	9. svibnja	5. svibnja
<i>Slika 101</i>		
<b>Zastava</b>	Europska zastava (u Vijeću Europe od 1995., u EU od 1985.) <sup>48</sup>	
<b>Himna</b>	Deveta simfonija, koju je 1823. skladao Ludwig van Beethoven, kada je uglazbio "Odu radosti", stihove Friedricha von Schillera iz 1785. <sup>49</sup>	
<b>Pristup zaštiti ljudskih prava</b>	Nadolazeće pristupanje EU-a EKLJP <sup>50</sup>	

<sup>44</sup> Sud Europske unije, Godišnji izvještaj za 2012., sadržaj dostupan na: [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/192685\\_2012\\_6020\\_cdj\\_ra\\_2012\\_en\\_proof\\_01.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/192685_2012_6020_cdj_ra_2012_en_proof_01.pdf) (zadnji put pristupljeno 4. kolovoza 2014.)

<sup>45</sup> Europski sud za ljudska prava, analiza i statistike za 2012., sadržaj dostupan na: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2012_ENG.pdf)

<sup>46</sup> [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P\\_80908/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_80908/) (zadnji put pristupljeno 4. kolovoza 2014.)

<sup>47</sup> Sud u brojkama, sadržaj dostupan na: [http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/howitworks&c=#newComponent\\_1346157778000\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/howitworks&c=#newComponent_1346157778000_pointer) (zadnji put pristupljeno 4. kolovoza 2014.)

<sup>48</sup> Vijeće Europe, sadržaj dostupan na: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=symboles&l=en> (zadnji put pristupljeno 4. kolovoza 2014.)

<sup>49</sup> Europska unija, sadržaj dostupan na: [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/anthem/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/anthem/index_en.htm) (zadnji put pristupljeno 4. kolovoza 2014.)

<sup>50</sup> Vijeće Europe, sadržaj dostupan na: [http://hub.coe.int/en/web/coe-portal/press/newsroom?p\\_p\\_id=newsroom&newsroom\\_articleId=1394983&newsroom\\_groupId=10226&newsroom\\_tabs=newsroom-topnews&pager.offset=10](http://hub.coe.int/en/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&newsroom_articleId=1394983&newsroom_groupId=10226&newsroom_tabs=newsroom-topnews&pager.offset=10) (zadnji put pristupljeno 4. kolovoza 2014.)

Gotovo polovica prava koja jamči Povelja odgovara pravima iz EKLJP-a. Kada su u pitanju ta prava, prema članku 52. stavku 3. Povelje se pravima iz Povelje daje isto značenje i sadržaj kakav imaju u Konvenciji. Konvenciju se smatra minimalnim standardom zaštite - EU može u zaštiti temeljnih prava pružiti više, ali ne i manje zaštite.

Sud EU-a je u predmetu *J.McB. protiv L.E.*<sup>51</sup> zaključio kako značenje prava ne bi trebalo proizlaziti samo iz odredaba Konvencije, nego i iz jasne i dosljedne sudske prakse ESLJP-a<sup>52</sup>. U nekim je slučajevima Sud u Luksemburgu proširio opseg zaštite u odnosu na strazburški sud. Na primjer, u predmetu *DEB*<sup>##53</sup> – nakon detaljne analize prakse ESLJP-a – Sud EU-a se pretežno oslonio na članak 47. Povelje kako bi pravo na pravnu pomoć s fizičkih proširio i na pravne, što je dovelo do šire zaštite od one u sudskoj praksi ESLJP-a. U predmetu *Volker*<sup>##54</sup> – kojim su proširena ljudska prava u području zaštite podataka - Sud EU-a je, kako bi potkrijepio široko tumačenje članaka 7. i 8. PTP-a i odredio opseg testa razmjernosti kao način ograničenja prava, citirao nekoliko predmeta ESLJP-a.

Postoje mišljenja da članak 52. stavak 3. „sadržajno prenosi suštinske norme Konvencije u pravo EU-a“<sup>55</sup>. Razlog za ovakvu proširenu zaštitu ljudskih prava koju Sudu EU-a jamči članak 52. stavak 3. može se pronaći u različitim argumentacijama dvaju europskih sudova. Sud EU-a predstavlja „integrirajućeg čimbenika“ koji stremi daljnjoj harmonizaciji EU-a, dok je mandat ESLJP-a pružiti minimum zaštite standarda ljudskih prava, preko kojega je širi opseg zaštite prepušten pluralizmu i nacionalnom suverenitetu u Uniji.<sup>##56</sup>

Pored toga, članak 53. Konvencije navodi kako se ništa u Konvenciji neće tumačiti kao da ukida ili ograničava bilo koje ljudsko pravo i temeljnu slobodu koji su zaštićeni drugim mehanizmima kojih su EU ili države članice dio, uključujući EKLJP (neregresivna klauzula).

Zanemarimo li teorijsku raspravu, činjenica je da je članak 6. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji obvezao EU da pristupi Konvenciji – EU će stoga u budućnosti biti članica EKLJP. Rasprava o ovom pitanju vodi se od kasnih 1970-ih. Pravna osnova za pristupanje EU-a nalazi se u članku 59. stavku 2. EKLJP-a („Europska unija može pristupiti ovoj Konvenciji“), kako je izmijenjena Protokolom br. 14 uz EKLJP koji je stupio na snagu 1. lipnja 2010.

---

<sup>51</sup> *J.McB. v. L.E.*, predmet C-400/10 PPU.

<sup>52</sup> *Ibid.*, odjeljak 53.: „Članak 7. Povelje mora [...] imati isto značenje kao članak 8. stavak 1. EKLJP, u skladu s tumačenjem u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava.”

<sup>53</sup> C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- i Beratungsgesellschaft mbH protiv Savezne Republike Njemačke*, presuda od 22. prosinca 2010.

<sup>54</sup> Spojeni predmeti C-92/09 i C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR i Hartmut Eifert protiv Države Hessen*, presuda od 9. studenoga 2010.

<sup>55</sup> Wolfgang Weiss, "Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights after Lisbon", *European Constitutional Law Review*, volume 7, broj 01, veljača 2011.

<sup>56</sup> Više u: T. Pavone, "The Past and Future Relationship of the European Court of Justice and the European Court of Human Rights: A Functional Analysis" (2012.), dostupno na [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2042867](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2042867) (pristupljeno 4. kolovoza 2014.).

Odluka o pristupanju EU-a Konvenciji donesena najviše na temelju dvaju čimbenika: potrebe uspostavljanja vanjske odgovornosti EU-a u slučajevima ljudskih prava i nastojanja da se praksa ESLJP-a i Suda EU-a učine što je moguće sukladnima. Pristupanje EU-a EKLJP dovodi do mnogih pitanja, kao što su:

- tko i pred sudom u Strasbourgu trebao biti odgovoran u kontekstu kršenja prava u EU (države članice ili EU, i kada);
- koji bi trebao biti opseg pristupanja, uzimajući u obzir dodatne protokole (države članice EU-a nisu ih sve ratificirale).

Ideja o pristupanju EU-a EKLJP-u ne bi trebalo vezati za Ugovor iz Lisabona. Postupak pristupanja započeo je kada je Vijeće EU-a pitanje pristupanja Konvenciji otvorilo pred Europskim sudom. Sud je u prvom stupnju Mišljenjem br. 2/94 od 28. ožujka 1996. odlučio da EU nije „osposobljena za pristupanje”. Dano je obrazloženje kako niti jedan od osnivačkih ugovora EU-a ne pruža pravnu osnovu za moguće pristupanje. Pravna osnova za pristupanje pružena je tek člankom 6. stavkom 2. UEU-a kako je izmijenjen Ugovorom iz Lisabona.<sup>##57</sup>

Pregovori EU-a i Vijeća Europe počeli su u lipnju 2010. kada je neformalna radna skupina, Upravljački odbor za ljudska prava (CDDH) zajedno s Europskom komisijom dobio mandat za izradu potrebnih pravnih instrumenata za pristupanje. U lipnju 2011. je dovršen nacrt ugovora o pristupanju, zajedno s tumačenjima. U travnju 2013. su pregovarači 47 država članica Vijeća Europe i Europske unije izradili nacrt sporazuma o pristupanju Europske unije Europskoj konvenciji za ljudska prava. Sadašnja je procedura takva da Sud EU-a prvo treba biti pozvan dati mišljenje u skladu s člankom 218. stavkom 11. UFEU-a<sup>##58</sup>, s obzirom da je pristupanje međunarodni ugovor između Unije i međunarodne organizacije (u srpnju 2014. se odgovor na to pitanje još očekivao). Osim toga, Vijeće EU-a o pristupanju mora odlučiti jednoglasno i dobiti pristanak svih država članica koji one daju „u skladu sa svojim odgovarajućim ustavnim odredbama” (članak 218. stavak 8. UFEU-a).<sup>##59</sup> Naposlijetku, sve države članice trebaju usvojiti odluku (članak 218. stavak 8. UFEU-a).<sup>##60</sup> Time pristupanje EU-a EKLJP-u postaje konačno.

Nacrtom pristupnog ugovora uvodi se mehanizam suodgovornosti. Taj se koncept unosi u članak 36. EKLJP-a kao stavak 4. a pojedini postupci će biti regulirane Sporazumom o pridruživanju (članak 3. nacrta sporazuma<sup>##61</sup>). Stoga se, u skladu s odredbama nacrta sporazuma, mogu javiti tri moguće situacije primjene toga mehanizma:

1. Zahtjev može biti usmjeren protiv jedne ili više država članica EU-a ali ne protiv EU-a - u tom slučaju EU može intervenirati u svojstvu umješaka.

<sup>57</sup> Članak 6. stavak 2. UEU-a: „Unija pristupa Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pristupanje ne utječe na nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.”

<sup>58</sup> Članak 218. stavak 11. UFEU-a: „Država članica, Europski parlament, Vijeće ili Komisija mogu pribaviti mišljenje Suda o tome je li predviđeni sporazum u skladu s Ugovorima. Ako je mišljenje Suda negativno, predviđeni sporazum može stupiti na snagu samo ako se izmijeni ili ako se revidiraju Ugovori.”

<sup>59</sup> Članak 218. stavak 8. UFEU-a: „Vijeće tijekom čitavog postupka odlučuje kvalificiranom većinom. Međutim, Vijeće odlučuje jednoglasno kad se sporazum odnosi na područje za koje je za donošenje akta Unije potrebna jednoglasna odluka kao i za sporazume o pridruživanju i sporazume iz članka 212. s državama koje su kandidatkinje za pristupanje. Vijeće odlučuje jednoglasno i u pogledu sporazuma o pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [...]”.

<sup>60</sup> Članak 218. stavak 8. UFEU-a: „[...] odluka o sklapanju tog sporazuma stupa na snagu nakon što je odobre države članice u skladu sa svojim odgovarajućim ustavnim odredbama.”

<sup>61</sup> Nacrt revidiranog Sporazuma o pristupanju Europske unije Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, 10. lipnja 2010., 47+1(2013)008rev2.

2. Zahtjev može biti usmjeren protiv EU-a – u tom slučaju države članice mogu intervenirati kao umješaci

3. Zahtjev usmjeren protiv EU-a i jedne ili više država članica u slučaju „u kojemu Unija ili te države članice nisu one koje su stvarno uključene u postupanje ili ne postupanje u pitanju *ali su postavile pravnu osnovu za predmetno postupanje ili nepostupanje*“.<sup>##62</sup>

Radi pristupanja EU-a Konvenciji će nekoliko izmjena stupiti na snagu, primjerice zaštita ljudskih prava će biti ojačana uspostavom pravnoga sustava međuovisnog vanjskog nadzora propisa i aktivnosti EU-a. Osim toga, zaštita temeljnih prava u Uniji i Vijeću Europe bit će usklađena.<sup>##63</sup>

Prije pristupanja, prema Sudu EU-a, Povelja nadopunjuje postojeće sustave zaštite temeljnih prava bez da ih zamjenjuje. Takva situacija dovodi do unakrsnih upućivanja između dva suda kojih je s vremenom sve više - u 2010.-2011. je praksa ESLJP-a spomenuta u 57 presuda Suda EU-a.<sup>##64</sup> Kao što se može zaključiti iz odluka koje slijede, luksemburški je Sud izvor nadahnuća za prava koja jamči pravni poredak EU-a pronašao i u Povelji i u EKLJP.

Primjerica, odluka Suda EU-a u predmetu *Ilonka Sayn-Wittgenstein protiv Landesbauptmann von Wien* od 22. prosinca 2010.<sup>65</sup> usredotočila se na zahtjev za prethodnu odluku u postupku između gđe Sayn-Wittgenstein, austrijske državljanke s trajnim boravkom u Njemačkoj, i predsjednika Vlade Savezne države Beč s obzirom na odluku potonjega da izmijeni unos prezimena ‚Fürstin von Sayn-Wittgenstein‘, stečenoga u Njemačkoj po dobivanju njemačkoga državljanstva, u matičnu knjigu i da ga zamijeni prezimenom ‚Sayn-Wittgenstein‘. Zahtjev za prethodnom odlukom se posebno odnosio na tumačenje članka 21. UFEU-a o europskom građanstvu i o slobodi kretanja i boravka u državama članicama.

Sud je naglasio da je „*osobno ime sastavnica identiteta i privatnoga života, čija je zaštita ugrađena u članak 7. Povelje o temeljnim pravima Europske unije i u članak 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Iako se članak 8. te konvencije ne odnosi izravno na osobno ime kao dio osobne identifikacije i veže s obitelji, svejedno je povezan s privatnim i obiteljskim životom*”.

Sud EU-a je, međutim, zaključio kako članak 21. UFEU-a treba biti interpretiran tako da ne odriče sudovima država članica mogućnost da odbiju priznati sve dijelove prezimena državljanina te države kakvo je priznato u drugoj državi članici, pod pretpostavkom da ta odluka bude obrazložena razlozima od javnog interesa.

---

<sup>62</sup> Nacrt izvješća s objašnjenjem uz Sporazum o pristupanju Europske unije Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, 10. lipnja 2010, 47+1(2013)008rev2, br. 43.

<sup>63</sup> Više o rezultatima pristupanja možete pročitati u publikaciji „Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights. Answers to frequently asked questions” dostupnoj na [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Accession\\_documents/EU\\_accession-QA\\_updated\\_2013\\_E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Accession_documents/EU_accession-QA_updated_2013_E.pdf) (pristupljeno 4. kolovoza 2014.).

<sup>64</sup> Podaci iz studije Europskoga parlamenta, „Main trends in the recent case law of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights in the field of fundamental rights”, dostupne na <http://www.statewatch.org/news/2012/may/ep-study-ecj-echr.pdf> (pristupljeno 4. kolovoza 2014.), str. 13.

<sup>65</sup> C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein protiv Landesbauptmann von Wien*, presuda od 22. prosinca 2010.

Bez obzira na činjenicu da sustav zaštite ljudskih prava u okviru Vijeća Europe ima dužu tradiciju od one u Europskoj uniji, postoje slučajevi u kojima se strazburški Sud pozvao na onaj luksemburški, npr. u *Schalk i Kopf protiv Austrije*<sup>##66</sup>, u *Tomasović protiv Hrvatske*<sup>##67</sup>, i u *Bayatyan protiv Armenije*.<sup>##68</sup>

#### 1.3.4. Zaštita ljudskih prava na nacionalnoj razini i Povelja

Već je navedeno kako države imaju primarnu odgovornost zaštite i omogućavanja uživanja temeljnih prava. Bez ikakve sumnje, Povelja se nadovezuje na ustavne tradicije zajedničke državama članicama EU-a. Stoga obično postoji puno zajedničkih elemenata između (najčešće) ustavnih odredaba koje jamče temeljna prava i Povelje.

Pozivanje na odredbu Povelje u slučaju nacionalnog zakonodavstva moguće je samo ako su istovremeno ispunjene dvije pretpostavke. Kao prvo, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, ona se državama članicama obraća samo kada „primjenjuju pravo Unije“. „Primjenu“ treba shvati ti kao situaciju kada država djeluje u okviru prava EU-a i kada država izravno primjenjuje pravo Unije. Kao drugo, na Povelju se može pozivati samo u situaciji koja se ne odnosi samo na odredbu Povelje, nego i na norme koja se primjenjuje *in concreto* (odredba ili načelo primarnog ili sekundarnog prava) koje su neposredno relevantne za predmet.

Trenutačno postoje tri situacije (koje su dobro opisane u sudskoj praksi Suda EU-a) u kojima se primjenjuje PTP:

- kada zakonodavne aktivnosti države članice te sudska i administrativna praksa ispunjavaju obveze u skladu s europskim pravom („primjena europskoga prava”)<sup>##69</sup>
- kada vlasti države članice postupaju diskrecijski kao rezultat primjene europskoga prava<sup>##70</sup>
- kada se nacionalni postupci koji se tiču raspolaganja europskim fondovima mogu ticati primjene europskoga prava.<sup>##71</sup>

*Åkerberg Fransson* je često raspravljana presuda iz 2013. o primjenjivosti Povelje.<sup>##72</sup> Sud je pozvan pojasniti odnose li se predmeti pred nacionalnim sudovima koji ispunjavaju ciljeve europskoga prava i na situacije u kojima se europsko pravo „primjenjuje” u skladu s člankom 51. Povelje. Sud je smatrao da, „s obzirom da se temeljna

<sup>66</sup> *Schalk and Kopf protiv Austrije*, tužbeni prijedlog br. 30141/04, presuda od 22. studenoga 2011. – ESLJP pozvao se na članak 9. Povelje.

<sup>67</sup> *Tomasović protiv Hrvatske*, tužbeni prijedlog br. 53785/09, presuda od 18. siječnja 2012. – Povelja je jedan od međunarodnih instrumenata koje je Sud naveo pri interpretaciji načela *ne bis in idem*.

<sup>68</sup> *Bayatyan protiv Armenije*, tužbeni prijedlog br. 23459/03, presuda od 7. srpnja 2012. – Sud je izrazio zabrinutost u odnosu na mogućnost prigovora savjesti, pozivajući se na Povelju.

<sup>69</sup> C-300/11, *ZZ protiv državnog tajnika Ministarstva unutrašnjih poslova*, presuda od 4. lipnja 2013.

<sup>70</sup> C-4/11, *Savezna Republika Njemačka protiv Kaveha Puida*, presuda od 14. studenoga 2013.

<sup>71</sup> C-401/11, *Blanka Soukupová protiv Ministerstvo zemědělství*, presuda od 11. travnja 2013.

*prava koja jamči Povelja trebaju [...] poštovati u slučajevima kada nacionalni propisi doneseni u području koje je pod nadležnošću prava Europske unije bez da se primjenjuju ta temeljna prava. Primjena prava Europske unije podrazumijeva primjenu temeljnih prava zajamčenih Poveljom”. Prema mišljenju Suda, nacionalno pravo je u ovome kontekstu „namijenjeno kažnjavanju kršenja direktive i stoga je imalo namjeru primjene obveze koju pred države članice stavljaju Ugovori kako bi nametnuli učinkovite kazne za postupke štetne po financijske interese Europske unije.”*

Objasnilo je tijelo koje je izradilo nacrt Povelje temeljnih prava EU-a u odnosu na članak 51. potvrđuje kako pojam „država članica“ treba tumačiti na način koji s obzirom na primjenu prava Unije ne obuhvaća samo središnje, nego i regionalne i lokalne vlasti. Stoga se može reći da rečenica „samo kada primjenjuju pravo Unije“ uključuje sve slučajeve u kojima države članice ispunjavaju obveze koje su preuzele na temelju prava Unije.

Sud EU-a je svoje mišljenje o granicama područja primjene Povelje dao u predmetu *Anton Vinkov protiv Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost*<sup>73</sup>. Ocijenio je nedopuštenom odluku bugarskog upravnog suda o pravu na pravni lijek u odnosu na odluku o kaznama u određenim slučajevima kršenja prometnih propisa, pozivajući se na sudsku praksu prema kojoj su odredbe koje proizlaze iz zaštite temeljnih prava obvezujuće za države članice kad god one primjenjuju europsko pravo.

Povelja je primjenjiva na postupke sudskog nadzora nacionalnih propisa i stoga se pojedinci na prava i načela sadržana u njoj mogu pozivati kada dovode u pitanje zakonitost domaćih propisa. Austrijski Ustavni sud usporedio je ulogu koju Povelja ima u pravnom sustavu EU-a s onom EKLJP-a u okviru austrijskog ustavnog poretka. Prema austrijskom pravu EKLJP ima snagu ustavnog zakona - a istovjetan je zaključak donesen i s obzirom na Povelju.<sup>74</sup> Sud je zaključio kako postoji posebna priroda Povelje u okviru pravnog sustava EU-a, koja se razlikuje od skupa prava i sloboda koja je Sud EU-a s vremenom izgradio. Austrijski slučaj je primjer ugradnje Povelje u nacionalne sustave temeljnih prava.

Udruga državnih vijeća i visokih upravnih sudova (ACA) prikupila je podatke koji pokazuju kako se brojni upravni sudovi država članica EU-a u svojim odlukama pozivaju na Povelju.<sup>75</sup> Odredbe Povelje koje se najčešće spominju u izvještajima su one o poštovanju privatnog i obiteljskog života (članak 7.), slobodi izražavanja i informiranja (članak 11.), pravu na vlasništvo (članak 17.), pravu na azil (članak 18.), zabrani kolektivnog protjerivanja (članak 19.), pravima djeteta (članak 24.), pravu na dobru upravu (članak 41.), pravu na učinkoviti pravni lijek i učinkovito suđenje (članak 47.).

---

<sup>72</sup> C-617/10, *Åklagaren protiv Hansa Åkerberga Franssona*, presuda od 26. veljače 2013.

<sup>73</sup> Presuda u predmetu *Anton Vinkov protiv Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost* od 7. lipnja 2012., predmet C-27/11.

<sup>74</sup> Austrijski Ustavni sud, predmeti U466/11 i U1836/11, 14. ožujka 2012.

<sup>75</sup> Izvještaj „Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union by national courts: the experience of administrative courts”, lipanj 2012., dostupan na: [http://aca-europe.eu/colloquia/2012/General\\_report.pdf](http://aca-europe.eu/colloquia/2012/General_report.pdf) (pristupljeno 5. kolovoza 2014.).



## 1.4. Strategija za provedbu Povelje

Europska komisija je, s ciljem pune primjene Povelje, u listopadu 2010. donijela posebnu Strategiju (COM(2010)573)<sup>76</sup> kako bi osigurala usklađenost svih akata EU-a s Poveljom u različitim fazama zakonodavnog procesa, od pripremnog rada do usvajanja i primjene u državama članicama. Svi prijedlozi zakonodavnih akata na europskoj razini trebaju biti u skladu s Poveljom. Iz tog razloga svaki prijedlog novog akta Komisija uspoređuje s listom kako bi uočila moguća kršenja temeljnih prava.

Cilj strategije je osigurati u praksi punu primjenu prava iz Povelje. U tom smislu Unija mora građanima omogućiti uživanje prava zajamčenih Poveljom, promicati atmosferu uzajamnog povjerenja između država članica EU-a, zadobiti povjerenje građana u politike Unije i ojačati kredibilitet postupanja Unije u vanjskom djelovanju u kontekstu ljudskih prava.

Komisija se također radi bilježenja ostvarenog napretka obvezala objavljivati godišnja izvješća o primjeni Povelje.

Molimo vas da pogledate web stranicu Glavne uprave za pravosuđe Europske komisije: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm). To je dobar izvor informacija o primjeni Povelje u svim državama članicama EU-a. Web stranica, primjerice, sadrži godišnje izvještaje o primjeni Povelje na jezicima država članica. ##77

Što se tiče država članica, svaka od njih ima unutarnji sustav zaštite temeljnih prava; povelja ih ne nastoji nadjačati, ali nalaže da prava koja se njome štite budu poštovana kada se propisi Unije provode na nacionalnoj razini. Također se navodi kako Komisija može pribjeći postupcima utvrđivanja povreda kako bi osigurala potpunu primjenu Povelje.

Strategija navodi:

---

<sup>76</sup> Strategija za učinkovitu provedbu Povelje o temeljnim pravima od strane Europske unije, 19. listopada 2010., COM (2010)573, [http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com\\_2010\\_573\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/com_2010_573_en.pdf) (pristupljeno 5. kolovoza 2014.)

<sup>77</sup> Europska komisija, Izvještaj o primjeni Povelje o temeljnim pravima Europske unije, 2013., dostupan na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1399031014350&uri=CELEX:52014DC0224> (pristupljeno 5. kolovoza 2014.).

*„Kada država članica ne poštuje temeljna prava pri primjeni prava Unije, Komisija, kao čuvar Ugovora, ima ovlasti nastojati prekinuti takvo kršenje i, ako je potrebno, predmet uputiti na Sud (postupak radi neizvršavanja obveza). Komisija može intervenirati samo ako situacija u pitanju ima veze s pravom Unije. Poveznica s pravom Unije ovisi o konkretnoj situaciji koja je u pitanju”.*

Strategija u nastavku navodi da je „Komisija odlučna u primjeni svih sredstava koja joj stoje na raspolaganju kako bi osigurala da države članice poštuju Povelju kada primjenjuju pravo Unije”, i iz tog razloga, „kada god je to potrebno, pokreće postupke radi utvrđivanja povrede protiv države članice radi nepoštovanja Povelje pri provedbi prava Unije”.

Tablica 5: Odabrana prava iz PTP-a i njihovo polje zaštite (uključujući primarno i sekundarno zakonodavstvo) u usporedbi s odredbama Europske konvencije o ljudskim pravima<sup>##78</sup>

TEMELJNO PRAVO	Povelja	Dokumenti Vijeća Europe	Drugi propisi EU-a
Dostojanstvo	Članak 1.	Preambula Protokolu br. 13 EKLJP-a  Preambula Dodatnom protokolu Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva  Članak 26. ESP-a	Članak 2. UEU-a  Članak 21. UEU-a
Pravo na život	Članak 2.	Članak 2. EKLJP-a	
Zabrana smrtne kazne	Članak 2. stavak 2.	Članak 1. Protokola br. 6 EKLJP-a  Članak 1. Protokola br. 13 EKLJP-a	Direktiva Vijeća 2004/83/EZ
Pravo na poštovanje njegove ili njezine tjelesne i duhovne cjelovitosti	Članak 3. stavak 1.	Članak 1. Dodatnog protokola uz Konvenciju o ljudskim pravima i biomedicini	Direktiva 2012/29/EU
Pravo na slobodni pristanak, na temelju obaviještenosti, na medicinski postupak	Članak 3. stavak 2.	Članak 5 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva	
Zabrana eugeničkih postupaka, osobito onih čiji je cilj odabiranje među ljudima	Članak 3. stavak 2.		
Zabrana korištenja ljudskog tijela i njegovih dijelova kao izvora financijske koristi	Članak 3. stavak 2.	Članak 21. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva	

<sup>78</sup> Ova tablica ili njezini dijelovi mogu se koristiti za proučavanje pojedinih odredaba PTP-a uspoređujući ih s odredbama EKLJP-a. U nacionalnome se kontekstu također može razmotriti dodavanje jednog ili više stupaca kako bi se uključilo nacionalno zakonodavstvo o zaštiti pojedinih prava – ustavne i druge odredbe.

<b>Zabrana reproduktivnog kloniranja ljudskih bića</b>	Članak 3. stavak 2.	Članak 1. stavak 1. Dodatnog protokola Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva	
<b>Zabrana mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja</b>	Članak 4.	Članak 3. EKLJP-a	
<b>Zabrana ropstva</b>	Članak 5. stavak 1.	Članak 4. stavak 1. EKLJP-a	
<b>Zabrada prisilnog ili obveznog posla</b>	Članak 5. stavak 2.	Članak 4. stavak 2. EKLJP-a	
<b>Zabrana trgovanja ljudima</b>	Članak 5. stavak 3.	Članak 18. Konvencije Vijeća Europe o akciji protiv trgovanja ljudima	Članak 79. stavak 1., članak 79. stavak 2.d UFEU-a
<b>Pravo na slobodu i sigurnost</b>	Članak 6.	Članak 5. EKLJP-a	
<b>Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života</b>	Članak 7.	Članak 8 EKLJP-a	
<b>Pravo na zaštitu osobnih podataka</b>	Članak 8. stavak 1.	Članak 1. Konvencije o zaštiti s obzirom na automatsku obradu osobnih podataka	Članak 16 UFEU-a Direktiva 95/46/EZ
<b>Pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega ili nju odnose i pravo na njihovo ispravljanje</b>	Članak 8. stavak 2.		Direktiva 95/46/EZ
<b>Pravo na stupanje u brak i osnivanje obitelji</b>	Članak 9.	Članak 12. EKLJP-a	
<b>Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi</b>	Članak 10. stavak 1.	Članak 9. EKLJP-a	
<b>Pravo na prigovor savjesti</b>	Članak 10. stavak 2.		
<b>Sloboda izražavanja i informiranja</b>	Članak 11. stavak 1.	Članak 10. stavak 1. EKLJP-a	
<b>Sloboda okupljanja</b>	Članak 12. stavak	Članak 11. stavak 1. EKLJP-a	

	1.		
<b>Sloboda udruživanja</b>	Članak 12. stavak 1.	Članak 11. stavak 1. EKLJP-a	
<b>Pravo na osnivanje i pristupanje sindikatima</b>	Članak 12. stavak 1.	Članak 11. stavak 1. EKLJP-a Članak 5. ESP-a	
<b>Sloboda umjetnosti i znanosti</b>	Članak 13.		
<b>Pravo na obrazovanje i na pristup strukovnom i trajnom usavršavanju</b>	Članak 14. stavak 1.	Članak 2. Protokola EKLJPu Članak 10. EKLJP-a	
<b>Sloboda osnivanja obrazovnih ustanova</b>	Članak 14. stavak 3.		
<b>Pravo roditelja da svojoj djeci osiguraju obrazovanje i poduku u skladu sa svojim vjerskim, filozofskim i pedagoškim uvjerenjima</b>	Članak 14. stavak 3.		
<b>Pravo na rad i na obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja</b>	Članak 15. stavak 1.	Članak 1. ESC-a	
<b>Sloboda izbora zaposlenja, rada i ostvarivanja prava na poslovni nastan i prava na pružanje usluga</b>	Članak 15. stavak 2	Članak 18. ESC-a	Članak 45. stavak 1., članci 49. i 56. UFEU-a
<b>Sloboda poduzetništva</b>	Članak 16.		Članak 49. UFEU-a
<b>Pravo na vlasništvo i pravo nasljeđivanja</b>	Članak 17. stavak 1.	Članak 1. Protokola br. 1 EKLJP-u	
<b>Pravo na zaštitu intelektualnog vlasništva</b>	Članak 17. stavak 2.		
<b>Pravo na azil za izbjeglice.</b>	Članak 18.		

<b>Zabrana kolektivnog protjerivanja</b>	Članak 19. stavak 1.	Članak 3. stavci 1. i 4. Protokola br. 4 EKLJP-a Članak 1. Protokola br. 7 EKLJP-a	
<b>Pravo ne biti udaljen, protjeran ili izručen u državu u kojoj postoji ozbiljna opasnost da bude osuđen na smrtnu kaznu, mučenje ili drugo neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kaznu</b>	Članak 19. stavak 2.		
<b>Pravo na jednakost pred zakonom</b>	Članak 20.		
<b>Zabrana diskriminacije</b>	Članak 21.	Članak 14. EKLJP-a	Direktiva Vijeća 2000/43/EZ Direktiva Vijeća 2000/78/EZ
<b>Pravo na poštovanje kulturne, vjerske i jezične raznolikosti</b>	Članak 22.		
<b>Pravo žena i muškaraca na jednakost u svim područjima</b>	Članak 23.	Članak 5. Protokola br. 7 EKLJP-a Članak 20. ESP-a	Članak 8. UFEU-a Direktiva Vijeća 2004/113/EZ
<b>Pravo djeteta na zaštitu i brigu</b>	Članak 24. stavak 1.	Članak 17. ESP-a	Članak 3. stavak 3. UFEU-a
<b>Pravo djeteta slobodno izražavati svoje mišljenje</b>	Članak 24. stavak 1.		
<b>Pravo djeteta na održavanje redovitog osobnog odnosa i izravni dodir s oba roditelja</b>	Članak 24. stavak 3.		
<b>Pravo starijih osoba na dostojan život i neovisnost te na sudjelovanje u društvenom i kulturnom životu</b>	Članak 25.	Članak 23. ESP-a	
<b>Pravo hendikepiranih osoba na mjere čiji je cilj osiguravanje njihove neovisnosti, društvene i profesionalne uključenosti te njihovo sudjelovanje u životu zajednice</b>	Članak 26.	Članak 15. ESP-a	
<b>Pravo radnika na informiranje i savjetovanje u poduzeću</b>	Članak 27.	Članak 21. ESP-a	Direktiva Vijeća 2001/23/EZ

			Direktiva 2002/14/EZ
<b>Pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje</b>	Članak 28.	Članak 11. ESP-a	
<b>Pravo na pristup službama za posredovanje pri zapošljavanju</b>	Članak 29.		
<b>Zaštita u slučaju neopravdanoga otkaza</b>	Članak 30.	Članak 24. ESP-a	
<b>Pošteni i pravični radni uvjeti</b>	Članak 31.	Članak 22. ESP-a	Direktiva Vijeća 91/533/EEZ
<b>Zabrana rada djece</b>	Članak 32.		Direktiva Vijeća 94/33/EZ
<b>Pravo mladih na i zaštitu pri radu</b>	Članak 32.	Članak 7. ESP-a	Direktiva Vijeća 94/33/EZ
<b>Pravo obitelji na pravnu, gospodarsku i socijalnu zaštitu</b>	Članak 33. stavak 1.	Članak 16. ESP-a Članak 27. ESP-a	
<b>Pravo na zaštitu od otkaza zbog razloga povezanog s materinstvom</b>	Članak 33. stavak 2.		
<b>Pravo na plaćeni porodni dopust</b>	Članak 33. stavak 2.		Direktiva Vijeća 2010/18/EU
<b>Pravo na pristup povlasticama u okviru socijalne zaštite i socijalnim službama koje pružaju zaštitu u slučajevima poput materinstva, bolesti, nesreća pri radu, ovisnosti ili starosti te u slučaju gubitka posla</b>	Članak 34. stavak 1.	Članci 12., 13. i 14. ESP-a	
<b>Pravo na povlastice i beneficije u okviru socijalne zaštite osoba sa zakonitim prebivalištem ili koje mijenjaju prebivalište u Europskoj uniji</b>	Članak 34. stavak 2.		
<b>Pravo na socijalnu pomoć i pomoć vezanu uz stanovanje</b>	Članak 34. stavak 3.	Članak 31. ESP-a	

<b>Pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje</b>	Članak 35.	Članak 11. ESP-a	Direktiva 2011/24/EU
<b>Pravo pristupa službama od općeg gospodarskog interesa</b>	Članak 36		
<b>Pravo na zaštitu okoliša</b>	Članak 37.		
<b>Pravo zaštite potrošača</b>	Članak 38.		Direktiva 2011/83/EU
<b>Pravo glasovati i biti biran na izborima za Europski parlament</b>	Članak 39. stavak 1.		Članak 20. stavak 2. točka (b) UFEU-a Direktiva Vijeća 93/109/EZ
<b>Pravo na glasovanje i kandidiranje na lokalnim izborima</b>	Članak 40.		Članak 20. stavak 2. točka (b) UFEU-a Direktiva Vijeća 94/80/EZ
<b>Pravo na dobru upravu</b>	Članak 41.		
<b>Pravo pristupa dokumentima</b>	Članak 42.		Članak 15. stavak 3. UFEU-a Uredba (EZ) br. 1049/2001
<b>Pravo prijave Europskom ombudsmanu</b>	Članak 43.		Članak 20. stavak 2. točka (d) UFEU-a
<b>Pravo na podnošenje peticije Europskom parlamentu</b>	Članak 44.		Članak 20. stavak 2. točka (d) UFEU-a
<b>Pravo na slobodno kretanje i prebivanje</b>	Članak 45. stavak 1.	Članak 2. Protokola br. 4 EKLJP-a	Članak 20. stavak 2. točka (a) UFEU-a Direktiva 2004/38/EZ Uredba (EEZ) br. 1612/68
<b>Pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu</b>	Članak 46.		Članak 20. stavak 2. točka (c) UFEU-a



<b>Pravo na učinkoviti pravni lijek</b>	Članak 47.	Članak 13. EKLJP-a	
<b>Pravo na pravično, javno suđenje u razumnom vremenskom roku pred neovisnim i nepristranim sudom, prethodno osnovanim u skladu sa zakonom</b>	Članak 47.	Članak 6. stavak 1 EKLJP-a	
<b>Pravo biti savjetovan, branjen i zastupan pred sudom</b>	Članak 47.		Direktiva 2010/64/EU Direktiva 2012/13/EU
<b>Right to be presumed innocent until proved guilty</b>	Članak 48. stavak 1.	Članak 6. stavak 2. EKLJP-a	
<b>Pravo na obranu</b>	Članak 48. stavak 2.	Članak 6. stavak 3. točka (c) EKLJP-a	
<b>Pravo ne biti osuđen zbog bilo kojeg kaznenog djela ili propusta koji, u trenutku počinjenja, nije bio kazneno djelo u skladu s nacionalnim i međunarodnim pravom</b>	Članak 49. stavak 1.	Članak 7. stavak 1. EKLJP-a	
<b>Pravo da se na pojedinca ne može primijeniti stroža kazna od one koja je bila primjenjiva u trenutku počinjenja kaznenog djela</b>	Članak 49. stavak 3.		
<b>Pravo na primjenu blaže kazne ako je takva pravom propisana nakon počinjenja kaznenog djela</b>	Članak 49. stavak 3.		
<b>Pravo na kažnjavanje koje nije nerazmjerno kaznenom djelu</b>	Članak 49. stavak 3.		
<b>Izbjegavanje dvostrukog suđenja ili kažnjavanja zbog istog kaznenog djela</b>	Članak 50.	Članak 4.1 Protokola br. 7 EKLJP-a	

## **Puni nazivi direktiva i drugih dokumenata spomenutih u tablici gore:**

Dodatni protokol uz Konvenciju o ljudskim pravima u medicini u svezi transplantacije organa i tkiva ljudskog porijekla, ETS br. 186, 24. siječnja 2002.

Dodatni protokol uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u svezi primjene biologije i medicine, o zabrani kloniranja ljudskih bića, ETS br. 168, 12. siječnja 1998.

Direktiva Vijeća 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga.

Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo.

Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje u zapošljavanju i odabiru zanimanja.

Direktiva Vijeća 2001/23/EZ od 12. ožujka 2001. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na zaštitu prava radnika kod prijenosa poduzeća, poslovanja ili dijelova poduzeća ili poslovanja.

Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim normama za kvalifikaciju i status državljan treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite.

Direktiva Vijeća 2010/18/EU od 8. ožujka 2010. o provedbi revidiranog Okvirnog sporazuma o roditeljskom dopustu koji su zaključili BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC te stavljanju izvan snage Direktive 96/34/EZ.

Direktiva Vijeća 91/533/EEZ od 14. listopada 1991. o obvezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos.

Direktiva Vijeća 93/109/EZ, od 6. prosinca 1993. o detaljnom utvrđivanju postupka ostvarivanja prava glasa i kandidiranja na izborima za Europski parlament za građane Unije koji borave u državi članici koje nisu državljan.

Direktiva Vijeća 94/33/EZ od 22. lipnja 1994. o zaštiti mladih ljudi na radu.

Direktiva Vijeća 94/80/EZ od 19. prosinca 1994. o detaljnom uređenju ostvarivanja prava građana Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljan da glasuju i budu birani na lokalnim izborima.

Direktiva 2002/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici.

Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/38/EZ od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području država članica.

Direktiva 2010/64/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima.

Direktiva 2011/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi.

Direktivu 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača.

Direktiva 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informacije u kaznenom postupku.

Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda u području prava, pomoći i zaštite za žrtve kaznenih djela.

Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka.

Protokol br. 13 EKLP koji se odnosi na ukidanje smrtne kazne u svim okolnostima.

Protokol br. 6 uz EKLP koji se odnosi na ukidanje smrtne kazne.

Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije.

Uredba Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice.

## DRUGI DIO - JAMSTVA PRAVA IZ PTP-A – PRAVA I NJIHOV UČINAK U PRAKSI

Povelja o temeljnim pravima Europske unije (PTP) predstavlja najnoviji i najvidljiviji znak nastojanja Europske unije u zaštiti i promicanju temeljnih ljudskih prava. Predstavlja sveobuhvatan pristup građanskim, političkim, socijalnim, gospodarskim i kulturnim pravima, te se obraća kako institucijama Unije, tako i državama članicama kada primjenjuju europsko zakonodavstvo. Institucije Unije i države članice obvezne su pri izradi, primjeni, tumačenju i kontroli primjene europskoga prava štiti temeljna prava.<sup>##79</sup> Ovako širok opseg primjene, međutim, može dovesti do stanovitih poteškoća s obzirom na učinkovitu provedbu odredaba. Pravni stručnjaci i drugi uključeni akteri još otkrivaju načine na koje mogu procijeniti ulogu Povelje temeljnih prava i način na koji mogu najbolje jamčiti njezin potpun učinak.

Odjeljci koji slijede imaju dvije svrhe.

Kao prvo, pružiti kratak uvod u premošćivanje načela i prakse, te dati pregled „kontrolne liste” temeljnih pravaza one koji ju koriste u praksi. Kao drugo, ovaj se dio publikacije bavi sadržajem najvažnijih socijalnih prava sadržanih u Povelji. Bit će raspravljena relevantna sudska praksa a prava iz Povelje će radi procjene njihove dodatne vrijednosti biti uspoređena s onima u drugim europskim instrumentima zaštite ljudskih prava.

To će voditeljima obuke omogućiti da ciljnoj skupini na učinkovit način pruže uvod u Povelju, njen značaj i metode primjene.

### 2.1. Prenošnje načela u praksu

Kako postupati na nacionalnoj razini kada su u pitanju prava iz PTP-a?

- Upute za odvjetnike
  - Kako odlučiti je li u konkretnom slučaju relevantna Povelja o temeljnim pravima.
  - Pokazati da je PTP relevantna ukazujući na slučajeve u kojima je pozivanje na nju urodilo plodom.
  - Pružiti pregled mogućih mehanizama izravnog/neizravnog pozivanja s obzirom na institucije Unije, odnosno države članice.
- Upute za suce u nacionalnom sustavu
  - Prethodne odluke
  - Kako odlučiti je li PTP relevantna u danom slučaju

---

<sup>79</sup> F. Jasiński, „Charter of Fundamental rights: Structure, Scope of Regulation and Present Practical Meaning”, u J. Barcz ur., *Fundamental Rights Protection in the European Union*, Varšava, 2009., str. 39.-57.

## **„Lista za provjeru“ temeljnih prava<sup>80</sup>**

Koja temeljna prava su dovedena u pitanje ili bi to mogla biti?

Radi li se o apsolutnim pravima (koja ne mogu biti ograničena, primjerice ljudsko dostojanstvo i zabrana mučenja)?

Koji je učinak temeljnih prava na različite mogućnosti mjera koje bi mogle biti primijenjene? Je li učinak pozitivan (promicanje temeljnih prava) ili negativan (ograničavanje temeljnih prava)?

Imaju li mogućnosti istovremeno i pozitivan i negativan učinak, ovisno o temeljnim pravima koja su u pitanju (primjerice, negativan učinak na slobodu izražavanja a pozitivan na intelektualno vlasništvo)?

Bi li ikakvo ograničenje temeljnih prava bilo izraženo na jasan i predvidljiv način?

Bi li ograničenje temeljnih prava:

bilo nužno za postizanje cilja općeg interesa ili zaštitu prava i sloboda drugih (koga)?

bilo razmjerno željenom cilju?

očuvalo suštinu temeljnih prava koja su u pitanju?

Postoji li obveza za državu da ne samo poštuje, nego i štiti i/ili ispunjava?

### **2.1.1. Uvod**

Sljedeća podpoglavljja daju pregled šest sadržajnih poglavlja PTP-a: dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, prava građana i pravda. Detaljnije se opisuju odabrana, posebno značajna prava iz svakog od poglavlja. Naglasak se stavlja na socijalna prava, s obzirom da PTP u tom smislu predstavlja posebno progresivan i razvijen instrument.

Pored toga, naglašen je uvod u sadržaj prava, posebice u odnosu na druge međunarodne i regionalne instrumente (s posebnim naglaskom na EKLJP i Europsku socijalnu povelju). Naposljetku, pododjeljak naslovljen „Dodaci PTP-u“ donosi sažetak najvažnijih dopunskih aspekata PTP-a u odnosu na već dostupne instrumente.

Osim toga, pododjeljci voditeljima obuke daju primjere pitanja za analizu i raspravu s polaznicima. To bi trebalo pomoći pri povezivanju s relevantnim nacionalnim zakonodavnim podlogama, kao i ukazati na najvažnije elemente konkretnoga prava, te stoga poslužiti kao vježba za ponavljanje gradiva. Najvažniji slučajevi su istaknuti kroz tekst, a pregled relevantne sudske prakse omogućava brzo i dostupno sredstvo za pretraživanje.

Na kraju, svaki pododjeljak pruža pregled mjerodavnih pravnih tekstova kako bi naglasio odnos PTP ima s drugim međunarodnim i regionalnim instrumentima. Stoga se pruža usporedni i reflektivni pristup.

---

<sup>80</sup> Izrađena na temelju Liste za provjeru temeljnih prava iz: Radni dokument osoblja Komisije o primjeni Povelje o temeljnim pravima EU-a, dostupne na [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd2012-84-fundamentalrights\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd2012-84-fundamentalrights_en.pdf) (zadnji put pristupljeno 5. kolovoza 2014.), str. 7.

### 2.1.2. Odabrana prava i područje njihove zaštite

Sljedeći odjeljak navodi prava odabrana na temelju gore opisanih kriterija. Cilj mu je pružiti pregled

- sadržaja pojedinog prava;
- drugih pravnih izvora relevantnih za to pravo;
- suvremenih kretanja u njegovom tumačenju.

To uključuje upućivanje na Upute s obzirom na PTP<sup>81</sup> kao i na znanstvena tumačenja i pravnu praksu.

## 2.2. Poglavlje 1. DOSTOJANSTVO

### ČLANAK 3. – PRAVO NA CJELOVITOST OSOBE

#### ČLANAK 3. – PRAVO NA CJELOVITOST OSOBE

1. Svatko ima pravo na poštovanje njegove ili njezine tjelesne i duhovne cjelovitosti.
2. U području medicine i biologije osobito se mora poštovati sljedeće:
  - (a) slobodni pristanak osobe o kojoj je riječ, na temelju njezine obaviještenosti i u skladu s postupcima utvrđenima zakonom,
  - (b) zabrana eugeničkih postupaka, osobito onih čiji je cilj odabiranje među ljudima,
  - (c) zabrana korištenja ljudskog tijela i njegovih dijelova kao izvora financijske koristi,
  - (d) zabrana reproduktivnog kloniranja ljudskih bića.

Povelja prepoznaje važnost osobnog identiteta i jedinstvenosti svakog pojedinca<sup>82</sup> proširujući načelo ljudskog dostojanstva na pravo osobnog dostojanstva. U svome članku 2. također ističe (budući) značaj pitanja bioetike za pitanja osobnog integriteta formulirajući posebna biomedicinska prava i načela koja nisu taksativno nabrojena. Važno je napomenuti

<sup>81</sup> Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights. C303/17, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:en:PDF> (zadnji put pristupljeno 5. kolovoza 2014.). Sadrži sljedeću ogradu: ova objašnjenja su bila pripremljena pod nadzorom Predsjedništva Konvencije koja je izradila Povelju o temeljnim pravima Europske unije. Iako nemaju status prava, važno su sredstvo za interpretaciju i pojašnjavaju odredbe Povelje. Govoreći o „uputama”, govorimo o tom dokumentu.

<sup>82</sup>R. Bifulco „Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Dignity – Article 3: Right to the Integrity of the Person”, u W. Mock, ur. Human Rights in Europe: Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2010., str.19.

kako članak 3. nema izravnu podlogu u EKLJP-u niti u ranijim pravnim aktima Unije, što dovodi do primjene općeg pravila o ograničenjima (*Schrankenregelung*) iz članka 52. stavka 1. S obzirom da članak 3. govori o načelima a ne pravima, treba ih konkretizirati donošenjem propisa<sup>83</sup>. Objašnjenja ograničavaju upućivanja na izvore na Konvenciju o ljudskim pravima u biomedicini (Konvencija iz Ovieda).<sup>84</sup> Popis zabrana odražava sadržaj Konvencije i njezinog Dodatnog protokola o kloniranju<sup>85</sup>. U praksi su najkontroverznija pitanja ograničavanja (ljudskog) kloniranja i (prenatalne) eugeničke prakse. Primjena tih načela između ostaloga zahtijeva razmatranje dana od kojega počinje zaštita ljudskog integriteta – rođenja ili i prije - za postojeće osobe ili za buduće generacije. Prava koja treba staviti u ravnotežu prilikom primjene načela osobnog integriteta, i posebno njegov stavak 2., dakle prava pojedinca kojemu je potrebno najbolja medicinska pomoć, odnosno potrebe znanstvenog istraživanja, i prava nerođenih i rizik po njihove živote koji može nastupiti zbog genske manipulacije.

### **Dodaci na temelju PTP-a:**

Članak 3., a posebno njegov stavak 2., uvodi prava i zabrane koji nemaju osnovu u postojećoj pravnoj stečevini EU-a niti u EKLJP-u. Uzimajući u obzir visoki stupanj složenosti prava na osobnu cjelovitost i njegov odnos s biomedicinskim postupcima, njegovu je konkretnu primjenjivost teško procijeniti. Članak 3., međutim, treba već samim priznavanjem značaja bioetičkih pitanja za temeljna prava osobe i čovječanstva smatrati važnim za budući razvoj temeljnih prava i ujednačivanje bioetičkih standarda u Europi.

Sud Europske unije je trebao odlučiti o prijedlogu Nizozemske koji su podržale Italija i Norveška o poništenju Direktive 98/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 1998. o pravnoj zaštiti biotehnoških izuma u 2001. Direktiva je bila namijenjena ujednačivanju propisa država članica s obzirom na patentiranje biotehnoških izuma, uključujući biljne vrste i ljudske gene. Nizozemski prijedlog se (između ostaloga) temeljio na argumentu da bi Direktiva EU-a mogla ugroziti „neotuđivu prirodu žive ljudske stvari koja je sastavnica temeljnog prava na ljudski život i cjelovitost.”

Sud EU-a je prijedlog odbio, zaključivši kako se, premda se prilikom primjene europskog prava mora osigurati zaštita temeljnih prava, doima kako Direktiva jamči dostatnu zaštitu s obzirom da „ne dozvoljava ljudskom tijelu, u različitim stadijima njegovog nastanka i razvoja, da bude izum koji bi se mogao patentirati”. Sud je svojom odlukom, međutim, jasno prepoznao pravo na slobodni pristanak temeljen na informacijama, posebice s obzirom na uklanjanje i presađivanje organa i tkiva, kao element prava na cjelovitost osobe.<sup>86</sup>

<sup>83</sup>Borowsky u Meyer, treći članak bilješka 1.

<sup>84</sup>Konvencija za zaštitu ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u svezi primjene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima u biomedicini (Konvencija o ljudskim pravim u biomedicini), ETS br. 164, 1997., dostupan na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/164.htm>

<sup>85</sup>Dodatni protokol uz Konvenciju o ljudskim pravima u biomedicini o zabrani kloniranja ljudskih bića, ETS br. 168, 12. siječnja 1998.

<sup>86</sup>ECJ 377/98, *Kraljevina Nizozemska protiv Parlamenta i Vijeća*, presuda od 9. listopada 2001.

Pitanja za raspravu:

- Raspravite formulaciju i tumačenje ljudskog dostojanstva/ljudske cjelovitosti i njen odnos s člankom 3. s obzirom na Ustav vaše zemlje.
- Je li pravo na osobnu cjelovitost kako je formulirano člankom 3. relevantno u vašem nacionalnom kontekstu?
- Kako je pitanje eugeničkih postupaka/reproduktivnog kloniranja/načelo pristanka na temelju obaviještenosti/korištenja ljudskog tijela i njegovih dijelova kao izvora financijske koristi regulirano zakonodavstvom u vašoj zemlji?
- Koji je značaj članka 3. stavka 2. za mjere oplodnje (uključujući najam maternice)?
- Koja bi još pitanja mogla biti značajna?
- Popis zabrana u stavku 2. nije taksativan. Raspravite koja bi još pitanja mogla/trebala biti uzeta u obzir s ciljem zaštite cjelovitosti osobe.

## Konvencija Vijeća Europe o ljudskim pravima i biomedicini

### Članak 1. - Svrha i predmet

Stranke ove Konvencije štite dostojanstvo i identitet svih ljudskih bića i jamče svima, bez diskriminacije, poštovanje njihova integriteta i drugih prava i temeljnih sloboda u pogledu primjene biologije i medicine.

### Članak 5. – Pristanak – opće pravilo

Zahvat koji se odnosi na zdravlje može se izvršiti samo nakon što je osoba na koju se zahvat odnosi o njemu informirana i dala slobodan pristanak na njega.

### Članak 13. – Zahvati na ljudskom genomu

Zahvat usmjeren preinaci ljudskog genoma može se poduzeti samo za preventivne, dijagnostičke ili terapijske svrhe, i samo ako mu cilj nije uvođenje bilo kakvih preinaka u genomu bilo kojeg potomka.

### Članak 14. – Odabir spola

Nije dozvoljeno korištenje postupaka medicinski pomognute prokreacije u svrhu odabira spola budućeg djeteta, osim za izbjegavanje ozbiljne nasljedne bolesti vezane uz spol.

### Članak 21. – Zabrana novčane dobiti

Ljudsko tijelo i njegovi dijelovi ne smiju, kao takvi, biti izvor novčane dobiti.

### Dodatni protokol uz Konvenciju o zabrani kloniranja ljudskih bića<sup>87</sup>

Zabranjena je svaka intervencija s ciljem stvaranja ljudskog bića genetski jednakog drugom ljudskom biću, živome ili umrlome.

<sup>87</sup> Dodatni protokol uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u svezi primjene biologije i medicine, o zabrani kloniranja ljudskih bića, ETS br. 168, 12. siječnja 1998.

## 2.3. Poglavlje 2. SLOBODE

### ČLANAK 15. – SLOBODA IZBORA ZANIMANJA I PRAVO NA RAD

#### ČLANAK 15. – SLOBODA IZBORA ZANIMANJA I PRAVO NA RAD

1. Svatko ima pravo na rad i na obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja.
2. Svaki građanin Unije može slobodno birati zaposlenje, raditi i ostvarivati pravo na poslovni nastan i pravo na pružanje usluga u svakoj državi članici.
3. Državljeni trećih zemalja kojima je dopušten rad na teritorijima država članica imaju pravo na radne uvjete jednake onima koje imaju građani Unije.

Tri stavka članka 15. razlikuju se s obzirom na nositelje prava koja su sadržana u njima. Članak 15. stavak 1. PTP-a navodi kako *svatko* ima pravo na rad i na obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja. Pravo je, stoga, okarakterizirano kao opće i programatske je prirode.

#### Članak 15. stavak 1. PTP-a

Izvori odredbe iz članka 15. stavak 1. mogu se pronaći u različitim izvorima europskog prava, kao što je članak 156. UFEU-a<sup>88</sup>, članak 1. stavak 2. Europske socijalne povelje (ESP) itočka 4.<sup>89</sup> Povelje Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika. Svim navedenim odredbama je zajedničko što naglašavaju značaj rada kao važnog cilja socijalne politike EU-a. Međutim, među spomenutim normama članak 15. PTP-a ima najširi opseg primjene, jer navodi kako *svatko* ima pravo na rad i na obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja. Osim toga, članak 15. stavak 1. odražava praksu Suda EU-a, što se može potkrijepiti trima presudama: kao prvo, Sud EU-a je u predmetu *Nold* naglasio kako je pravo na rad ili slobodno obavljanje zanimanja temeljno pravo koje jamče zajedničke ustavne tradicije država članica EU-a.<sup>90</sup> U predmetu *Hauer* je Sud utvrdio da se sloboda obavljanja zanimanja može ograničiti europskim pravom samo ako takvo ograničenje odgovara ciljevima od općeg interesa za Uniju.<sup>91</sup> Naposljetku, Sud EU-a je u predmetu

<sup>88</sup> Članak 156. UFEU-a glasi: „Radi ostvarivanja ciljeva iz članka 151., ne dovodeći pritom u pitanje ostale odredbe Ugovorâ, Komisija potiče suradnju među državama članicama i olakšava koordinaciju njihova djelovanja u svim područjima socijalne politike iz ovog poglavlja, posebice u pitanjima koja se odnose na:

- zapošljavanje,
- radno pravo i uvjete rada,
- osnovno i napredno strukovno obrazovanje,
- socijalnu sigurnost,
- sprečavanje nesreća na radu i profesionalnih bolesti,
- higijenu na radu,
- pravo na udruživanje i kolektivno pregovaranje između poslodavaca i radnika.(...)“

<sup>89</sup>Točka 4 Povelje Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika navodi sljedeće: „Svaka osoba slobodna je da izabere zanimanje u skladu s propisima koji važe za to zanimanje i da se njime bavi.”

<sup>90</sup> Presuda Suda EU-a, C-4/73, *Nold*, 14. svibnja 1974.

<sup>91</sup> Presuda Suda EU-a, C-44/79, *Hauer*, 13. prosinca 1979.



*Keller* naglasio da je sloboda obavljanja izabranog ili prihvaćenog zanimanja pravnom poretku EU-a zaštićena u okviru ograničenja koja EU nameće radi zaštite javnog interesa.<sup>92</sup>

Osim toga, članak 15. stavak 1. PTP-a jamči pravo odabira ili prihvaćanja zanimanja. Smisao ove odredbe jest da svatko odabirom ili prihvaćanjem zanimanja treba imati priliku pronaći ispunjavajuću aktivnost kao društveno biće. U ovom smislu „zanimanje” treba razumjeti na način koji uključuje kako „tradicionalna”, tako i „nova” zanimanja, kao i koji općenito pokriva zapošljavanje.

### **Članak 15. stavak 2. PTP-a**

Osobno područje primjene članka 15. stavka 2 PTP-a odnosi se na građane EU-a. Ova se odredba temelji na slobodama u području radnog prava koje se građanima jamče u okviru UFEU-a. Navodi se kako *svaki građanin Unije* uživa slobodu

- birati zaposlenje,
- raditi,
- ostvarivati pravo na poslovni nastan,
- pružati usluge u svakoj državi članici.

To su slobode na kojima je ustrojena Europska unija i kojima se ekskluzivno bavio Sud EU-a. Načelo jednakog postupanja povezuje nabrojene slobode. U skladu s ovim načelom je zabranjena ne samo izravna, nego i neizravna diskriminacija. Stoga bi se zakon države članice koji daje prednost u pristupu zaposlenju državljanima te države trebao smatrati diskriminatornim. Sud EU-a je, međutim, u nekoliko navrata zaključio kako diskriminacija, posebice neizravna diskriminacija, u nekim posebnim slučajevima može biti opravdana.<sup>93</sup>

I *sloboda izbora zaposlenja* i *sloboda rada* se temelje na odnosu sklapanja radnog odnosa, konkretnije, na odnosu koji nastaje kada osobo pruža ekonomski mjerljive usluge u zamjenu za naknadu. Suprotno dvama spomenutim slobodama, *ostvarivanje prava na poslovni nastan* iziskuje *neovisnost* gospodarske djelatnosti. Središnji elementi neovisnog gospodarskog djelovanja su čimbenici poput gospodarskog rizika. Sloboda poslovnog nastana podrazumijeva obvezu nediskriminirajućeg postupanja kako bi nositelji prava mogli iskoristiti svoje pravo inicirati, voditi i upravljati neovisnim profesionalnim i poduzetničkim aktivnostima u okviru koji država članica u pitanju predviđa za svoje državljane. Naposljetku, *sloboda pružanja usluga* se sastoji od prava na pružanje prekograničnih usluga bez potrebe za boravkom u državi članici u kojoj se dotična usluga pruža. Za ocjenu je li djelatnost koja je u pitanju doista „usluga”, presudna je naknada. Sloboda pružanja usluga obvezuje države članice EU-a na nediskriminatorno postupanje prema građanima EU-a u odnosu na njihove vlastite državljane, kako bi građani EU-a mogli uživati svoje pravo bez većeg tereta od onoga koji se nameće državljanima države članice u kojoj se usluga pruža.

### **Članak 15. stavak 3. PTP-a**

Članak 15. stavak 3. PTP-a sadrži posebnu zabranu diskriminacije prema kojoj *državljan* *trećih zemalja kojima je dopušten*<sup>94</sup> *rad na teritorijima država članica* imaju pravo na radne uvjete

<sup>92</sup> Presuda Suda EU-a, C-234/85, *Keller*, 8. listopada 1986.

<sup>93</sup> Vidi, na primjer, ECJ, C-204/90, *Bachmann*, 28. siječnja 1992.; ECJ, C-279/93, *Schumacker*, 14. valjače 1995.; ECJ, C-415/95, *Bosman*, 15. prosinca 1995.

<sup>94</sup> Usporedite izričaj članka 153. stavka 1. točke (g) UFEU-a koji govori o „uvjetima zapošljavanja za državljane trećih zemalja koji zakonito borave na području Unije”.

jednake onima koje imaju građani Unije.<sup>95</sup> Osobno područje primjene članka 15. stavka 3. odnosi se na državljane trećih zemalja, tj. one koji nisu građani EU-a, koji imaju dozvolu raditi na području država članica EU-a. Kada je u pitanju primjena sadržaja spomenutog stavka, naglasak je na „uvjetima rada”. Taj pojam treba interpretirati restriktivno. On se, dakle, ne odnosi na uvjete zapošljavanja općenito nego na uvjete rada osoba koje nisu građani EU-a.<sup>96</sup> U znanstvenoj literaturi postoji slaganje da pojam uvjeta rada ne podrazumijeva jednaku plaću.<sup>97</sup> Osim toga, nisu obuhvaćene sve odredbe radnoga prava i socijalne sigurnosti. Članak 15. stavak 3. PTP-a ni u kojem slučaju ne podrazumijeva jednak pristup tržištu rada države članice EU-a. On s obzirom na slobodno kretanje radnika ne omogućava jednako postupanje prema građanima EU-a i državljanima trećih zemalja.<sup>98</sup>

### **Dodaci na temelju PTP-a**

Dok se UFEU odnosi samo na radnike u Uniji a ESP je primjenjiva samo na radnike u državama članicama Vijeća Europe koje su je ratificirale, osobno područje primjene članka 15. PTP-a je šire, utoliko što svatko ima pravo na rad i na obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja.

#### *Pitanja za raspravu*

- *Tko su nositelji prava prema trima stavcima članka 15. PTP-a?*
- *Možete li odrediti razlike između PTP-a, UFEU-a i ESP-a s obzirom na osobno područje primjene?*
- *Raspravite razliku između prava na rad kako ga navodi članak 15. stavak 1. PTP-a, i prava na rad prema Međunarodnom paktu o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima!*
- *Koja su, prema praksi Suda EU-a, ograničenja članka 15. PTP-a? Koji kriteriji trebaju biti ispunjeni da bi se opravdala takva ograničenja?*
- *Koja temeljna načela predstavljaju poveznicu između sloboda iz članka 15. stavka 2. PTP-a?*
- *Članak 15. stavak 3. PTP-a propisuje posebnu zabranu diskriminacije državljanima trećih zemalja. Od čega se ona sastoji? Dajte svoj komentar pojma „radni uvjeti”.*
- *Raspravite socijalnu dimenziju članka 15. PTP-a!*
- *Raspravite (mogući) značaj članka 15. PTP-a za vaš nacionalni pravni sustav!*

---

<sup>95</sup> Vidi također formulacija iz članka 19. stavka 4. AEUV-a; ESP-a navodi pravo radnika migranata i njihovih obitelji na zaštitu i potporu. Tamo se jamči „radnicima koji zakonito borave na njihovu teritoriju, u mjeri u kojoj je to uređeno zakonima ili drugim propisima ili je u nadležnosti upravnih organa, jednake životne i radne uvjete kao i svojim državljanima “ u određenim područjima.

<sup>96</sup> Bernsdorff, *Artikel 15: Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten*, u: Mayer (ed.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), 282.

<sup>97</sup> Vidi u tom smislu: članak 153. stavak 5. AEUV-a; vidi također Blanke, *Die Gewährleistungen der Berufsfreiheit und des Rechts zu arbeiten sowie der unternehmerischen Freiheit in der Grundrechte-Charta der Europäischen Union*, in: Tettinger/Stern (eds.), *die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich* (2005.), članak 15., stavak 58.; Jarass, *Die EU-Grundrechte* (2005.) članak 15. stavak 27.

<sup>98</sup> Bernsdorff, *Artikel 15: Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten*, u: Mayer (ur.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), 292.

## Članak 1. Europske socijalne povelje

Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja prava na rad, stranke se obvezuju:

1. priznati jednim od svojih glavnih ciljeva i odgovornosti postizanje i održavanje što je moguće više i stabilnije razine zaposlenosti, pri tome nastojeći ostvariti punu zaposlenost;
2. djelotvorno štiti pravo zaposlenika da zarađuju za svoj život slobodno izabranim radom;
3. uspostaviti ili održavati besplatne službe zapošljavanja za sve zaposlenike;
4. osigurati ili promicati odgovarajuće profesionalno usmjeravanje, izobrazbu i rehabilitaciju.

## Članak 6. Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima

Države stranke ovoga Pakta priznaju pravo na rad koje uključuje pravo svakoga na mogućnost da živi od slobodno izabranog ili prihvaćenog rada, i poduzet će odgovarajuće mjere kako bi zaštitile to pravo.

## Sudska praksa

- C-4/73, *Nold*, presuda od 14. svibnja 1974.
- C-44/79, *Hauer*, presuda od 13. prosinca 1979.
- C-234/85, *Keller*, presuda od 8. listopada 1986.
- C-544/10, *Deutsches Weintor eG protiv Land Rheinland-Pfalz*, presuda od 6. rujna 2012.
- C-1/11, *Interserob Scrap and Metals Trading GmbH*, presuda od 29. ožujka 2012.
- spojeni predmeti C-159/10 i C-160/10, *Gerhard Fuchs and Peter Köbler vs. Land Hessen*, presuda od 21. lipnja 2011.
- C-434/09, *Shirley McCarthy*, presuda od 5. svibnja 2011.
- [C-356/09, \*Pensionsversicherungsanstalt v Christine Kleist\*](#), presuda od 18. studenoga 2010.
-

## ČLANAK 17. – PRAVO NA VLASNIŠTVO

### ČLANAK 17. – PRAVO NA VLASNIŠTVO

1. Svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom, na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Imovina nikome ne može biti oduzeta, osim u slučaju zaštite javnog interesa ili u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati odšteta za njezin gubitak. Korištenje imovine može biti regulirano zakonom u mjeri u kojoj to zahtjeva opći interes.
2. Zaštićeno je intelektualno vlasništvo.

Kod članka 17. je korisno njegovim stavcima pristupiti odvojeno. Dok se stavak 1. odnosi na tipične aspekte prava na vlasništvo, odražavajući različite ustavne tradicije država članica, stavak 2. štiteći intelektualno vlasništvo unosi inovativne elemente.

#### Članak 17. stavak 1. PTP-a

*Prvi stavak* članka 17. u određenoj mjeri odražava članak 1. Dodatnog protokola uz EKLJP kao i sudsku praksu Suda EU-a.<sup>99</sup> S obzirom na nositelje prava iz članka 17. stavka 1. EKLJP-a, ova se odredba odnosi i na fizičke i na pravne osobe.<sup>100</sup>

Sukladno članku 17. stavku 1. prvoj rečenici PTP-a, „svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom, na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo”. Pravo je, dakle, iskazano kao sloboda od miješanja<sup>101</sup> s ciljem jamstva uživanja prava vezanih s vlasništvom.<sup>102</sup> Pojam “vlasništvo” u navedenoj odredbi trebalo bi tumačiti samostalno.<sup>103</sup> Kako se pravo Unije ne bavi sadržajem prava vlasništva, države članice i EU kao zakonodavci će trebati kontinuirano popunjavati sadržaj ovoga prava.<sup>104</sup> Opseg zaštite iz članka 17. stavka 1. prve rečenice se - u skladu s odredbama međunarodnoga prava – treba shvatiti u širem smislu. Imovinska prava, koja države članice ne štite svojim nacionalnim propisima (tzv. „stečena prava”/„acquired rights”/„droits acquis”/„wohlerworbene Rechte”), na razini Unije zaštitu nalaze u okrilju članka 17.

<sup>99</sup> Vidi, primjerice presude Suda EU-a C-4/73, *Nold*, 14. svibnja 1974. i Sud EU-a, C-44/79, *Hauer*, 13. prosinca 1979.

<sup>100</sup> Lucarelli, *Article 17: Right to Property*, u: Mock/Demuro (ur.), *Human Rights in Europe* (2010.), str. 106.

<sup>101</sup> Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht*, in: Meyer (ur.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), odjeljak 18.

<sup>102</sup> Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht*, in: Meyer (ur.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), odjeljci 14. i 18.

<sup>103</sup> Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht*, u: Meyer (ur.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), odjeljak 15.

<sup>104</sup> Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht*, in: Meyer (ur.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), odjeljak 15.

Gubitak vlasništva, da bi bio razmjeran, treba biti *u javnom interesu*, proveden u skladu sa zakonom i podlozan pravičnoj naknadi. Sva tri uvjeta trebaju biti ispunjena kumulativno.<sup>105</sup> Naglašava se da je pojam „javnog interesa” kako se spominje u citiranom propisu drugačiji od koncepta „općeg interesa” iz treće rečenice članka 17. stavka 1. PTP-a. Dok se „javni interes” može tumačiti restriktivnije, s obzirom na aktivnosti tijela javnog prava, pojam „opći interes” je širi i odnosi se na niz vrijednosti, primjerice u području gospodarstva i poduzetništva.<sup>106</sup> Neki autori<sup>107</sup> naglašavaju kako je poželjno pojam „javni interes” interpretirati u okviru značenja druge rečenice članka 17. stavka 1. PTP-a u najširem smislu „općeg interesa”, tako štiteći skup vrijednosti koje su u tom konceptu pronašle značajna jamstva.

U suprotnosti s člankom 1. Dodatnog protokola uz EKLJP koji spominje samo „opća načela međunarodnoga prava”, gubitak prava vlasništva s obzirom na PTP treba podvrći „pravičnoj naknadi koju treba isplatiti u pogodno vrijeme”. To je, dakle, prvo eksplicitno formalno spominjanje uvjeta pravične naknade u razumnom vremenskom roku. Tako određena naknada također predstavlja novinu za mnoge države članice EU-a.<sup>108</sup> Zahtjev za pravičnom naknadom nije izričekom sadržan u EKLJP, premda ESLJP u svojoj praksi primjenjuje slične standarde.<sup>109</sup> U kontekstu članka 17. stavka 1. PTP-a se smatra kako se „pravična naknada” može smatrati nastojanjem pravičnog uravnoteživanja između interesa zajednice i zainteresiranih strana. Pored toga, prisutno je zalaganje za interpretacijom ove odredbe na uravnoteženi način obilježen interesima EU-a i načelima solidarnosti i suštinske jednakosti.<sup>110</sup>

Treća rečenica članka 17. stavka 1. PTP-a prihvaća nadležnost zakonodavca za uređivanje upotrebe imovine.<sup>111</sup> Takva upotreba može biti regulirana zakonom, u mjeri u kojoj je to nužno u općem interesu. U tom se smislu s obzirom na članak 1. Dodatnog protokola uz EKLJP ova odredba naslanja na praksu ESLJP-a<sup>112</sup>, koji je preuzeo Sud EU-a.<sup>113</sup> Osim toga, s obzirom na sudsku praksu Suda EU-a, države imaju značajnu diskreciju pri određivanju ciljeva od općeg interesa i mjera u vezi s postizanjem pojedinih ciljeva.<sup>114</sup> Sud redovito ocjenjuje razmjernost mjera, čime osigurava da poduzete mjere ne budu nerazmjerne s obzirom na cilj kojem teže i ne ometaju ostvarivanje srži prava.<sup>115</sup> Koncept „općeg

---

<sup>105</sup> Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht*, in: Meyer (ur.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), odjeljak 20.

<sup>106</sup> Lucarelli, *Article 17: Right to Property*, in: Mock/Demuro (ur.), *Human Rights in Europe* (2010.), 110.

<sup>107</sup> Vidi, primjerice, Lucarelli, *Article 17: Right to Property*, in: Mock/Demuro (ur.), *Human Rights in Europe* (2010.), str. 110.

<sup>108</sup> Lucarelli, *Article 17: Right to Property*, in: Mock/Demuro (ur.), *Human Rights in Europe* (2010.), 112.

<sup>109</sup> Na primjer, u *Akkus v. Turkey*, ESLJP je zaključio da odgoda naknade štete može naknadu učiniti "neprimjerenom" i "poremetiti ravnotežu između zaštite prava na vlasništvo i općeg interesa". Više o toj presudi ESLJP-a: *Akkus protiv. Turske*, app. no. 19263/92, 9. srpnja 1997., odjeljak 31 i Lucarelli, *Article 17: Right to Property*, u: Mock/Demuro (ur.), *Human Rights in Europe* (2010.), str. 111.

<sup>110</sup> Lucarelli, *Article 17: Right to Property*, in: Mock/Demuro (ur.), *Human Rights in Europe* (2010.), 112 i dalje.

<sup>111</sup> Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht*, u: Meyer (ur.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), odjeljak 14.

<sup>112</sup> Vidin a primjer presudu ESLJP-a *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, tužbeni prijedlozi br.. 7151/75 i 7152/75, 23. rujna 1982.

<sup>113</sup> Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht*, in: Meyer (ur.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), odjeljak 14.

<sup>114</sup> Lucarelli, *Article 17: Right to Property*, in: Mock/Demuro (eds.), *Human Rights in Europe* (2010.), 107.

<sup>115</sup> Cf. in detail Daniele, *La tutela del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche nell'ordinamento comunitario e nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in: *Il Diritto dell'Unione europea* (1998.), 67.; Lucarelli, *Article 17: Right to Property*, in: Mock/Demuro (eds.), *Human Rights in Europe* (2010.), 107 i dalje.

interesa” kako ga tumače ESLJP i Sud EU-a ima dvije dimenzije: s jedne strane, nadovezuje se na poduzetničke aktivnosti u najširem smislu, a s druge strane je vezan za javnu ulogu imovine i socio-ekonomska prava (npr. Zaštitu okoliša, stambenu politiku i zaštitu potrošača). Pravo na vlasništvo iz članka 17. stavka 1. prepoznato je i zajamčeno kao subjektivno pravo s ciljem zaštite interesa vlasnika imovine, uz ograničenja koja nameću opći interesi. U skladu sa socijalnom dimenzijom ovoga prava i u svjetlu ravnoteže suprotstavljenih vrijednosti iz Povelje, ograničenja ovoga prava moraju biti restriktivna, razmjerna i opravdana ciljevima od općeg interesa, bez zadiranja u sadržaj prava.<sup>116</sup>

### Članak 17. stavak 2. PTP-a

Članak 17. stavak 2. PTP-a odnosi se na zaštitu intelektualnog vlasništva. Takva je zaštita strana većini europskih ustava, osnivačkim Ugovorima, pa i EKLJP-u. Stoga izričito unošenje intelektualnog vlasništva u članak 17. PTP-a predstavlja značajnu novinu i odražava veliki gospodarski značaj intelektualnog vlasništva u Europskoj uniji.<sup>117</sup> Smatra se da ovaj vid zaštite imovine, koji se nadovezuje na praksu Suda EU-a<sup>118</sup> i različite pravne akte sekundarnoga prava, zaslužuje izričito spominjanje u Povelji. Međutim, članak 17. stavak 2. PTP-a u tom smislu ne odstupuje od EKLJP-a,<sup>119</sup> o čemu postoji općenito slaganje<sup>120</sup> da je zaštita intelektualnog vlasništva implicitno obuhvaćena člankom 1. Prvog dodatnog protokola uz EKLJP.<sup>121</sup>

U okviru primarnoga prava samo članak 36. UFEU-a uključuje zaštitu „industrijskog i trgovačkog vlasništva”, kao što su autorska prava, patenti i žigovi, upućujući na jedno od obrazloženja za ograničenje slobode kretanja roba<sup>122</sup>. Zahvaljujući članku 17. stavku 2. PTP-a, zaštita intelektualnog vlasništva se izdigla na razinu „ustavne vrednote”. Na taj je način postala mjerilo za Sud EU-a, kako na razini osobnih sloboda, tako i u socio-ekonomskoj perspektivi. Osim toga, zakonodavci u državama članicama su pozvani primijeniti ta načela, što bi trebalo dovesti do ujednačavanja nacionalnih zakonodavstava u tom području.<sup>123</sup>

S obzirom na opseg zaštite članka 17. stavka 2. PTP-a, štite se prava izumitelja, poput izumitelja predmeta (npr. industrijskog izuma, modela i sl.) ili autorska prava na djela umjetničke vrijednosti. Intelektualno vlasništvo štiti dvije vrijednosti: kao prvo, individualno osobno pravo autora, nastojeći zaštititi osobu autora i njen duhovni interes. U

<sup>116</sup> Lucarelli, *Article 17: Right to Property*, u: Mock/Demuro (ur.), *Human Rights in Europe* (2010.), 109.

<sup>117</sup> *Ibid*, str. 113.

<sup>118</sup> ECJ, C-10/89, *CNL-SUCAL protiv HAG*, 17.10.1990. i ECJ, *Metronome*, C-200/96, 18. travnja 1998.

<sup>119</sup> Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht*, in: Meyer (ur.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), odjeljak 15.; Grabenwarter, *Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl.* 2001., 5.

<sup>120</sup> Primjerice, Peukert, *Der Schutz des Eigentums nach Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, EuGRZ 1981., 103; Riedel, *Entschädigung für Eigentumsentzug nach Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention: Zur Herausbildung eines gemeineuropäischen Standards*, EuGRZ 1988., str.334;

<sup>121</sup> Peukert, *Der Schutz des Eigentums nach Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, EuGRZ 1981, 103. O zaštiti patenata pred ESLJP-om vidi ESLJP, *British American Tobacco Company Ltd. v. Netherlands*, tužbeni prijedlog br. 19589/92, 20. studenoga 1995.; ESLJP (VV), *Anbeuser-Busch Inc. protiv Portugala*, tužbeni prijedlog br. 73049/01, 11. siječnja 2007.; ESLJP, *Balan v. Moldavia*, appl. no. 19247/03, 29. siječnja 2008.

<sup>122</sup> Osim toga, intelektualno vlasništvo je indirektno uključeno u opseg primjene članaka 101. i 102. UFEU-a koji se odnose na slobodu tržišnog natjecanja i zabranu zloupotrebe vodeće pozicije. A. Lucarelli, „Article 17: Right to Property”, u W. Mock ur., *Human Rights in Europe: Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2010., str. 113.

<sup>123</sup> Lucarelli, *Article 17: Right to Property*, u: Mock/Demuro (ur.), *Human Rights in Europe* (2010.), str. 114.

tom smislu treba uzeti neka prava i slobode, kao što je sloboda umjetničkog i znanstvenog stvaralaštva.<sup>124</sup> Kao drugo, intelektualno vlasništvo podrazumijeva materijalno pravo vezano za poduzetništvo i ekonomsko iskorištavanje djela. To trebaviti u ravnotežu s drugim vrijednostima PTP-a ili prava Unije, kao što su ljudsko dostojanstvo, zaštita zdravlja ili pravo na informacije. Važno je istaknuti i da članak 17. stavak 2. *ne* štiti pravo pojedinca na intelektualno vlasništvo uključujući materijalno i moralno pravo. Ova odredba navodi zaštitu intelektualnog vlasništva kao takvog. Cilj članka 17. stavka 2. je stoga ne samo zaštita materijalne baštine, nego posebice promicanje opće i društvene koristi, naročito i području industrijskih i tehnoloških izuma.<sup>125</sup>

### **Dodaci na temelju PTP-a**

Uvjet "*pravodobne isplate odštete*" (članak 17. stavak 1. druga rečenica PTP-a) uklanja nedostatke EKLJP-a. Dapače, dok sama Konvencija ne spominje pitanje naknade, uvelike kritizirana sudska praksa ESLJP-a predviđa pravo na naknadu u slučajevima izvlaštenja stranih državljana na temelju općih načela međunarodnoga prava. Međutim, u slučajevima oduzimanja vlasništva *državljanima države članice Konvencije*, pravo na naknadu temelji takvo pravo na naknadu na načelu razmjernosti.<sup>126</sup> PTP je stoga uspjela nadići postojeći deficit, unoseći poseban kriterij za naknadu kao uvjet za zakonito oduzimanje imovine. Nužnost davanja „pravodobne” naknade naziva se „*Hullovom formulom*”, po kojoj naknada treba biti „brza, prikladna i učinkovita”. Treba se nadati da će zahvaljujući jasnim standardima uključenima u PTP, Sud EU-a moći razviti precizniju i razrađeniju praksu o vlasništvu.<sup>127</sup>

Niti EKLJP niti Ugovori ne spominju zaštitu intelektualnog vlasništva. Članak 17. stavak 2. PTP-a, premda se nadovezuje na ranije sekundarno pravo i praksu Suda EU-a, ipak predstavlja *novinu* u tom smislu. Stoga se može reći da je zaštita intelektualnog vlasništva izdignuta na ustavnu razinu, pritom naglašavajući svoj gospodarski značaj.

*Pitanja za raspravu:*

- *Objasnite osobno i sadržajno polje primjene članka 17. stavka 1. PTP-a. Možete li navesti situacije u kojima članak 17. PTP-a nadilazi pitanje prava vlasništva zaštićeno na nacionalnoj razini u državama članicama EU-a?*
- *Možete li navesti tri unjeta za zakonito oduzimanje imovine?*
- *Na što se odnosi fraza “pravodobna isplate odštete” i kada je ona važna?*
- *Koja je novina članka 17. stavka 2. PTP-a? Postoji li sukob s EKLJP-om? Postoje li u ustavu vaše zemlje odredbe koje štite intelektualno vlasništvo?*

---

<sup>124</sup> *Ibid*, str. 115.

<sup>125</sup> Lucarelli, *Article 17: Right to Property*, u: Mock/Demuro (ur.), *Human Rights in Europe* (2010.), str. 114. i dalje.

<sup>126</sup> Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht*, u: Meyer (ur.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), st. 20.

<sup>127</sup> Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht*, u: Meyer (ur.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2011.), st. 15. i 23.

### Članak 1. - Protokol uz EKLJP – Zaštita vlasništva

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

### Članak 9. Deklaracije o temeljnim pravima i slobodama Europskog parlamenta<sup>128</sup>

Jamči se pravo vlasništva. Nikome se ne može oduzeti njegova imovina osim kada je to nužno zbog javnog interesa i u slučajevima i pod uvjetima propisanim zakonom i uz pravičnu naknadu.

### Sudska praksa

- C-501/11 P, *Schindler*, presuda od 18. srpnja 2013.
- C-283/11, *Sky*, presuda od 22. siječnja 2013.
- C-12/11, *McDonagh v. Ryanair*, presuda od 31. siječnja 2013.
- C-416/10, *Križan*, presuda od 15. siječnja 2013.
- C-70/10, *Scarlet*, presuda od 24. studenoga 2011.
- C-44/79, *Hauer*, presuda od 13. prosinca 1979.
- C-4/73, *Nold*, presuda od 14. svibnja 1974.
- *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal*, tužbeni zahtjev br. 73049/01, 11. siječnja 2007.
- *Akkus v. Turkey*, zahtjev br. 19263/92, presuda od 9. srpnja 1997.
- *Sporrong and Löbnroth vs. Sweden* zahtjev br. 7151/75 i 7152/75, presuda od 23. rujna 1975.

<sup>128</sup> Deklaracija temeljnih prava i sloboda Europskoga parlamenta, 12. travnja 1989., C 120/54, dostupna na: [http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2\\_0003\\_89\\_en\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf).



### Poglavlje 3. JEDNAKOST

#### ČLANAK 21. – NEDISKRIMINACIJA

#### ČLANAK 21. – NEDISKRIMINACIJA

1. Zabranjuje se bilo kakva diskriminacija na temelju spola, rase, boje kože, etničkog ili socijalnog podrijetla, genetskih osobina, jezika, vjere ili uvjerenja, političkoga ili bilo kakvoga drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, invalidnosti, dobi ili spolnog usmjerenja.<sup>129</sup>
2. Unutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva.<sup>130</sup>

Objašnjenje pojašnjava kako se opširna lista mogućih osnova diskriminaciju iz stavka 1. ne smatra nespojivom s člankom 19. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) koji navodi spol, rasno ili etničko podrijetlo, vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili spolnu orijentaciju kao povode za diskriminaciju. Za razliku od Povelje, članak 19. na Uniju prenosi ovlasti za donošenje zakonskih akata radi borbe protiv diskriminacije na tim osnovama, uključujući harmonizaciju propisa država članica.

Nasuprot tome, odredbe članka 21. stavka 1. ne stvaraju državama članicama ili pojedincima ovlasti za provedbu antidiskriminacijskih propisa u navedenim područjima, niti navode sveopću zabranu diskriminacije u tako širokim područjima. Umjesto toga, samo se bave diskriminacijom koju bi mogle provoditi institucije i tijela same Unije prilikom izvršavanja ovlasti na temelju Ugovorâ, ili države članice kada primjenjuju pravo Unije. Stavak 1. stoga ne mijenja opseg ovlasti iz članka 19., kao niti tumačenje toga članka.

#### Dodaci na temelju PTP-a

Članak 21. proširuje područje zaštite od diskriminacije na niz „novih“ područja, kao što su genetska obilježja, društveno podrijetlo, političko mišljenje ili imovinski status. Dapače, čitava glava o jednakosti usvaja nove koncepte koji nadilaze nediskriminaciju, poput prihvaćanja različitosti i integracije osoba s invaliditetom.

U odluci svoga velikog vijeća, Sud EU-a analizirao važnost načela nediskriminacije za politiku zapošljavanja institucija EU-a.<sup>131</sup> Nekoliko otvorenih natječaja za službenička

<sup>129</sup> Objasnjeno: stavak 1. oslanja se na članak 13. Ugovora o EZ-u, kojega sada zamjenjuju članak 19. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, članak 14. EKLP-a i članak 11. Konvencije o ljudskim pravima u biomedicini s obzirom na genetsko nasljeđe. U mjeri u kojoj odgovara članku 14. EKLP-a, primjenjuje se u skladu s njom.

<sup>130</sup> Objasnjeno: stavak 2. odgovara prvom stavku članka 18. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i treba se primijeniti sukladno tome članku.

mjesta u institucijama EU-a bilo je oglašeno na samo tri službena jezika – engleskom, francuskom i njemačkom. Sud je procijenio kako su kandidati čiji materinski jezik nije niti jedan od tri jezika na kojima je natječaj objavljen bili stavljeni u neravnopravan položaj u odnosu na kandidate kojima je jedan od navedenih jezika materinski. Taj je neravnopravan položaj ocijenio posljedicom nerazmjerne razlike s obzirom na jezik, što je zabranjeno člankom 21. PTP-a.

*Pitanja za raspravu:*

- *Utječe li ova odluka na nacionalnu praksu?*
- *Što mislite o slučaju objave oglasa za posao u javnoj upravi na razini države članice, objavljenom na većinskom jeziku i engleskome, ali ne i na jezicima autohtonih nacionalnih manjina?*
- *Koji je odnos s EKLP i pravima ugrađenima u nacionalni Ustav?*
- *Raspravite i moguće buduće učinke na uprave država članica i slične situacije na njihovoj razini.*

#### **Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**

Članak 14.: Zabrana diskriminacije: Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.

#### **Protokol br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (opća zabrana diskriminacije)**

Članak 1. – Opća zabrana diskriminacije: 1. Uživanje svih prava određenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status. 2. Nitko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavku 1.

### **ČLANAK 25. – PRAVA STARIJIH OSOBA**

#### **ČLANAK 25. – PRAVA STARIJIH OSOBA**

Unija priznaje i poštuje prava starijih osoba na dostojan život i neovisnost te na sudjelovanje u društvenom i kulturnom životu.

<sup>131</sup> Sud EU-a, veliko vijeće, C-566/10, Republika Italija protiv Europske komisije, presuda od 27. studenoga 2012.

Članak 25. PTP-a na sveobihvatniji način prepoznaje odnos između načela nediskriminacije iz članka 21. PTP-a i starijih osoba. Sve se više pažnje pridaje pravima starijih osoba da u potpunosti uživaju temeljna ljudska prava. Starije osobe se često percipiraju nemoćnima za samostalan život ili smisleno sudjelovanje u životu svojih zajednica, posebice u odmakloj dobi. Zbog toga su mnoge starije osobe često izložene riziku od diskriminirajućeg postupanja što također povećava rizik od zlouporabe i sličnih oblika neprikladnog ponašanja, ali i siromaštva i socijalne izolacije. Nema sumnje kako starija populacija načelno ima potrebu za posebnom medicinskom pomoći ili socijalnom skrbi koja, ako ne bude pružena, može ozbiljno ugroziti njihovo pravo na dostojanstven život.

Pravo iz članka 25. temelji se na tri glavna i međusobno povezana elementa. Kao prvo, to je pravo na poštovanje njihovoga dostojanstva. Kao drugo, pravo na neovisan i samostalan život, te, kao treće, pravo na sudjelovanje u društvenom i kulturnom životu.

Odluka o uključivanju članka 25. u Poglavlje III Povelje, „Jednakost”, umjesto u Poglavlje IV, „Solidarnost”, simbolizira želju Unije za razvojem prava starijih osoba kroz borbu protiv diskriminacije na osnovi dobi. Ipak, članak 25. se može razumjeti samo u kontekstu temeljnih socijalnih prava ugrađenih u poglavlje Povelje koje se odnosi na solidarnost. Članak 25. u tom smislu traži donošenje mjera kojima se starijim osobama jamči mogućnost samostalnog i neovisnog života. To, između ostaloga, podrazumijeva pristup zapošljavanju, obrazovanju, uslugama, medicinskoj i zdravstvenoj skrbi te financijskim sredstvima. To također podrazumijeva prikladnu potporu donošenju odluka i izvršavanju zakonskih prava na puno sudjelovanje u društvenim, kulturnim i javnim aktivnostima. U tom smislu valja naglasiti kako članak 25. ne stvara neposredno primjenjiva prava. Članak 25. u skladu s člankom 52. Povelje predstavlja tek odredbu koja uspostavlja načelo i zahtijeva donošenje zakonodavnih ili izvršnih akata potrebnih za njenu primjenu.

Pozivanje ne nediskriminaciju na osnovi dobi sadržano je i u člancima 10. i 19. UFEU-a koji se odnose i na mlade i na starije osobe. Članak 10. UFEU-a posebice navodi kako je Unija pri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti usmjerena borbi protiv diskriminacije na temelju spola, rase, etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije. Članak 19. UFEU-a omogućava poduzimanje odgovarajućih radnji radi suzbijanja diskriminacije na temelju dobi.

Uzimajući u obzir da EKLJP ne sadrži odredbe o pravima starijih osoba, na europskoj se razini zaštita starijih osoba provodi sudskom praksom ESLJP-a i, posebno, kroz tumačenje Europskog odbora za socijalna prava članka 23. Europske socijalne povelje (ESP). Prava starijih osoba se u europskom okviru prvi puta spominju u izmijenjenom ESP-u. Članak 23. ESP-a stranke Povelje obvezuje usvojiti odgovarajuće mjere radi učinkovitog ostvarivanja prava starijih osoba na socijalnu zaštitu. Članak 25. PTP-a uzima članak 23. ESP-a kao pravni referentni model. To je dodatno naglašeno objašnjenjem teksta Povelje o kojoj je raspravljalo predsjedništvo Konvencije.

Važnost ovih odredaba naglašava činjenica da do danas niti jedan međunarodni akt nije posebno posvećen pravima starijih osoba. To podrazumijeva „normativnu prazninu” u zaštiti starijih osoba. Međutim, prava starijih osoba se preklapaju s nekoliko važećih odredaba međunarodnih akata o ljudskim pravima. U tom smislu posebno treba istaknuti Opću deklaraciju o pravima čovjeka kao dokument koji se odnosi na ljude svih dobnih skupina. Isto tako treba istaknuti značaj članka 7. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP) iz 1966. u odnosu na zabranu „okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupka”. Nadalje, članci 7. (pravo na rad), 9. (pravo na socijalnu sigurnost), i 15. (pravo na sudjelovanje u kulturnom životu) Međunarodnog pakta o

gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima (MPGSKP) primjenjuju se na sve osobe neovisno o njihovoj dobi.

Sukladno tome, u nedostatku konkretnih međunarodnih sporazuma o pravima starijih osoba, *soft law* sadrži norme u obliku različitih deklaracija, preporuka, smjernica i izjava o načelima koje su donijele države koje se slažu oko njihove provedbe. Možemo, između ostaloga, spomenuti Bečki međunarodni plan o akciji o starenju (BMPAS) iz 1982., Načela UN-a o starijim osobama iz 1991., 1995 Opći komentar br. 6 o ekonomskim, gospodarskim i kulturnim pravima starijih osoba iz 1995. te Madridski međunarodni plan o akciji o starenju (MMPAS) koji je 2002. usvojila Opća skupština UN-a. Na kraju, Rezolucijom 65/182 (iz prosinca 2010.), Opća skupština je uspostavila Radnu skupinu o starenju bez vremenskog okvira, s ciljem istraživanja postojećih praznina u zaštiti ljudskih prava starijih osoba na međunarodnoj razini te pitanja je li potrebno donijeti sporazum o njihovim pravima.

Zanimljiva referenca na članak 25. PTP-a nalazi se u presudi *Mangold* Europskoga suda od 22. studenoga 2005<sup>132</sup> u kojoj je Sud naveo kako „načelo nediskriminacije na osnovi dobi treba [stoga] smatrati općim načelom prava Zajednice.” Na toj je osnovi Europski sud presudio da njemački propis koji bez ograničenja dozvoljava sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme nakon što je radnik navršio 52 godine života nije u skladu s načelom nediskriminacije s obzirom na dob.

Nadalje, Sud se 13. rujna 2011. izjasnio da Direktivu 2000/78/EZ treba tumačiti kao zabranu odredbe kolektivnog ugovora prema kojoj piloti stariji od 60 godina više nemaju fizičke sposobnosti za rad, dok je nacionalnim i međunarodnim propisima ta dob 65 godina života.<sup>133</sup>

Osim toga, s obzirom na načelo nediskriminacije na osnovi dobi, Sud je u svojoj presudi od 6. studenoga 2012. naveo da mađarski propis prema kojem suci, državni odvjetnici i javni bilježnici moraju biti umirovljeni kada navršše 62 godine života dovodi do različitog postupanja temeljenog na dobi. što nije razmjerno s ciljevima europskoga antidiskriminacijskog prava. Stoga je u raskoraku s člancima 2. i 6. Direktive 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje u zapošljavanju i obavljanju zanimanja.<sup>134</sup>

#### *Pitanja za raspravu:*

- *Utječe li ova odluka na nacionalnu praksu?*
- *Možete li odrediti razlike između PTP-a, UFEU-a i ESP-a s obzirom na prava starijih osoba?*
- *Koja su, s obzirom na sudske prakse Suda EU-a, ograničenja članka 25. PTP-a? Raspravite razliku između načela i prava u svjetlu članka 52.*
- *Raspravite (mogući) značaj članka 25. PTP-a za vaš nacionalni pravni poredak.*

<sup>132</sup> C-144/04, *Werner Mangold protiv Rüdiger Helma*, presuda od 22. studenoga 2005., odjelci 75.-78.

<sup>133</sup> C-447/09, *Reinhard Prigge i drugi protiv Deutsche Lufthansa AG*, presuda od 13. rujna 2011., odjeljak 83.

<sup>134</sup> C-286/12, *Europska komisija protiv Mađarske*, presuda od 6. studenoga 2012., odjeljak 82.

## Sudska praksa - okvir

### Članak 14. Europske konvencije o ljudskim pravima

#### Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.

(EKLJP ne sadrži posebne odredbe o pravima starijih osoba).

### Članak 23. Europske socijalne povelje

#### Pravo starijih osoba na socijalnu zaštitu

Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja prava starijih osoba na socijalnu zaštitu, stranke se obvezuju usvojiti i promicati, bilo izravno bilo u suradnji s javnim ili privatnim organizacijama, odgovarajuće mjere kojima je osobito svrha:

– omogućiti starijim osobama da što je moguće duže ostanu punopravni članovi društva, tako da im se osigura:

- a. dovoljno sredstava koja će im omogućiti dostojan život i aktivno sudjelovanje u javnom, društvenom i kulturnom životu;
- b. informacije o postojećim uslugama i pogodnostima za starije osobe i o mogućnostima da se njima koriste;

- omogućiti starijim osobama da slobodno izaberu svoj način života i da vode neovisan život u svojoj uobičajenoj sredini toliko dugo koliko to žele i koliko je to moguće, tako da im se osiguraju:

- a. stanovi prilagođeni njihovim potrebama i njihovom zdravstvenom stanju ili odgovarajuća pomoć za uređenje stana;
- b. zdravstvena njega i usluge koje iziskuje njihovo zdravstveno stanje;

- jamčiti starijim osobama koje žive u ustanovama odgovarajuću pomoć, poštujući pritom njihov privatni život, i sudjelovanje u odlučivanju o uvjetima života u tim ustanovama.

Preporuka CM/Rec(2014)2 Vijeća ministara državama članicama o promicanju ljudskih prava starijih osoba od 19. veljače 2014.

Preporuka CM/Rec(2011.)5 Vijeća ministara o smanjivanju rizika ranjivosti starijih migranata i unapređivanju socijalne skrbi za njih od 25. svibnja 2011.

Preporuka CM/Rec(2009.)6 Vijeća ministara o starenju i invaliditetu u 21. stoljeću: održivi

okviri za kvalitetnije življenje u inkluzivnom društvu od 8. srpnja 2009.

Preporuka R(94)9 Vijeća ministara o starijim osobama od 10. listopada 1994.

Preporuka 1796 (2007.) Parlamentarne skupštine o „Situacija starijih osoba u Europi” od 24. svibnja 2007.

Preporuka 1749 (2006.) Parlamentarne skupštine o „Demografskim izazovima socijalne kohezije” od 29. svibnja 2006.; Preporuka 1591 (2003) Parlamentarne skupštine o „Izazovima socijalnoj politici u europskim društvima koja stare” od 29. siječnja 2003.

Preporuka 1619 (2003.) Parlamentarne skupštine o „Pravima starijih migranata” od 8. rujna 2003.

Rezolucija 1793 (2011.) Parlamentarne skupštine o „Promicanju aktivnog starenja – iskorištavanju radnog potencijala starijih osoba” od 28. siječnja 2011.

Opća skupština UN-a, Rezolucija A/RES/37/51, Bečki međunarodni plan o akciji o starenju (VIPPA).

Opća skupština UN-a, Rezolucija A/RES/46/91, Načela UN-a za starije osobe  
Opći komentar br. 6 o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima starijih osoba, E/1996/22.

Opća skupština UN-a, Rezolucija A/RES/54/262, Madridski međunarodni plan akcije o starenju (MIPAA).

## **ČLANAK 26. – INTEGRACIJA OSOBA S INVALIDITETOM**

### **ČLANAK 26. – INTEGRACIJA OSOBA S INVALIDITETOM**

Unija priznaje i poštuje prava hendikepiranih osoba na mjere čiji je cilj osiguravanje njihove neovisnosti, društvene i profesionalne uključenosti te njihovo sudjelovanje u životu zajednice.

Članak 26. o pravima osoba s invaliditetom nije bio dio prve verzije koju je izradila Konvencija za pripremu Povelje, nego je dodan naknadno. Spomen prava osoba s invaliditetom u članku 26. slijedi iz značaja nediskriminacije i općenite potrebe jednakog postupanja. Posebice je važna u ovom kontekstu jer se osobe s invaliditetom često smatraju jednom od najugroženijih skupina u društvu i jer se suočavaju sa značajnim zaprekama pri

pristupu svim aspektima društvenog života i gospodarskim dobrima. Te zapreke uključuju otežan pristup javnim zgradama i radnim mjestima, manjak dostupnog prijevoza, ograničeno obrazovanje i mogućnosti obuke, nedovoljnu potporu i slično. Članak 26. u tom smislu nadopunjava članak 21. Povelje, koji zabranjuje diskriminaciju na bilo kojoj osnovi, uključujući invaliditet.

### **Dodaci na temelju PTP-a**

Konačna verzija Povelje o temeljnim pravima nije članak 26. uklopila u Glavu IV. „Solidarnost“, već u Glavu III. naslovljenu „Jednakost“ (jednakost pred zakonom, nediskriminacija, kulturna, vjerska i jezična raznolikost, ravnopravnost žena i muškaraca, prava djeteta, prava starijih osoba, integracija osoba s invaliditetom). To pokazuje pomak u pristupu EU-a pitanjima invaliditeta. Članak 26. predstavlja značajan kulturni napredak prava Unije jer je ovo pitanje ocijenio kao pitanje zaštite ljudskog dostojanstva i prava na slobodu i autonomnost osoba s invaliditetom. Možemo zaključiti kako je članak 26. na europskoj razini pridonio promjeni stava prema kojem je na invaliditet primjenjivan „medicinski pristup“, koji je invaliditet tretirao kao bolest kojoj su potrebne medicinske intervencije, u ovakav „socijalni model“ zaštite ljudskih prava prema kojem se invaliditet sagledava u kontekstu interakcije pojedinca i društvenog okruženja u kojem on živi. U tom okviru odredba Povelje bilježi razliku u perspektivi, koja se na međunarodnoj razini javlja 1993. sa Standardnim pravilima izjednačivanja prilika za osobe s invaliditetom, čime je pružen međunarodni okvir za politiku prema invaliditetu.

Zanimljiva referenca na članak 26. Povelje nalazi se u presudi Suda EU-a (drugo sudsko vijeće), spojeni predmeti C-335/11 i C-337/11 Ring i Skouboe Werge od 13. travnja 2013. Danski sindikat “HK Danmark” podnio je dva tužbena zahtjeva za naknadu štete. Podnositelji zahtjeva su dobili izvanredni otkaz. Danmark je tvrdio da su im poslodavci radi njihovog invaliditeta bili dužni ponuditi skraćeno radno vrijeme. Sindikat je također smatrao da se na dva radnika u pitanju nije moglo primijeniti nacionalno pravo o izvanrednom otkazu, jer je njihov izostanak s posla radi bolesti bio uzrokovan invaliditetom. Sud je naveo kako skraćeno radno vrijeme može predstavljati razumnu prilagodbu, kako je definirana Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom (UNCRPD). Poslodavac treba poduzeti prikladne mjere kako bi osobi s invaliditetom omogućio pristup, sudjelovanje ili napredovanje na poslu. Te mjere mogu sadržavati organizacijske mjere, kao što je skraćeno radno vrijeme. Naposljetku, presuda je također vrlo značajna jer poslodavcu ne dozvoljava da dâ otkaz radniku koji duže vrijeme ne može raditi zbog invaliditeta, bez da mu ne ponudi razumnu prilagodbu i reintegraciju u radnu sredinu.

### **Dodatna sudska praksa**

- C-303/06 S. *Coleman v. Attridge Law and Steve Law*, presuda od 17. srpnja 2008.;
- C-13/05 *Chacón Navas v Eurest Colectividades SA*, presuda od 11. srpnja 2006.
- spojeni predmeti C-335/11 i C-337/11, *Ring i Skouboe Werge*, presuda od 13. travnja 2013.
- C-356/12, *Wolfgang Glatzel protiv Slobodne Države Bavarske*, presuda od 22. svibnja 2014.

### *Pitanja za raspravu:*

- *Utječe li ova odluka na nacionalnu praksu?*
- *Ako primjena razumne prilagodbe uključuje nerazmjernu obvezu za poslodavca, je li ju on obvezan prihvatiti?*
- *Raspravite moguće buduće učinke sličnih situacija na razini unutarnjeg pravnog poretka.*
- *Raspravite (mogući) značaj koncepta prava osoba s invaliditetom iz članka 26. u vašem nacionalnom pravnom i političkom kontekstu.*



### **Europska konvencija o ljudskim pravima - članak 14. – Zabrana diskriminacije**

Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.

### **Europska socijalna povelja - Članak 15. Pravo hendikepiranih osoba na autonomiju, socijalnu integraciju i sudjelovanje u životu zajednice**

Radi jamčenja hendikepiranim osobama, bez obzira na dob, prirodu i podrijetlo njihova hendikepa, učinkovitog ostvarivanja prava na autonomiju, socijalnu integraciju i sudjelovanje u životu zajednice, stranke se osobito obvezuju:

1. poduzeti nužne mjere da se hendikepiranim osobama omogući profesionalno usmjeravanje, obrazovanje i obučavanje u okviru općih prava svaki put kada je to moguće, ili, ako to nije moguće, u specijaliziranim javnim ili privatnim ustanovama;
2. promicati zapošljavanje hendikepiranih osoba svim mjerama koje će ohrabriti poslodavce da zaposle i održe zaposlenost hendikepiranih osoba u uobičajenoj radnoj sredini te da prilagode uvjete rada potrebama tih osoba ili da, u slučaju nemogućnosti zbog hendikepa, prilagode postojeća ili stvore zaštićena radna mjesta prilagođena stupnju sposobnosti hendikepiranih. U nekim slučajevima te mjere podrazumijevaju korištenje specijaliziranih službi zapošljavanja i potpore;
3. promicati njihovu punu integraciju i sudjelovanje u društvenom životu, posebno mjerama, uključujući i tehničku pomoć, kojima je cilj svladavanje barijera u komunikaciji i kretanju i omogućavanje pristupa hendikepiranih prijevoznim sredstvima, stanovima, kulturnim aktivnostima i rekreaciji.

Preporuka br. R (86) 18 Vijeća ministara državama članicama Europske povelje o sportu za sve: osobe s invaliditetom od 4. prosinca 1986.;

Preporuka br. R (2006) 5 Vijeća ministara državama članicama o Akcijskom planu Vijeća Europe za promicanje prava i punog sudjelovanja osoba s invaliditetom u društvu: unapređivanje kvalitete života osoba s invaliditetom u Europi od 2006. do 2015. od 5. travnja 2006.

Direktiva 2000/78 o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje u zapošljavanju i obavljanju zanimanja

**Konvencija UN-a o pravima osoba s invaliditetom iz 2006. (UNCPRD)** od 30. ožujka 2007. Konvencija sadrži nova područja poput prepoznavanja osoba s invaliditetom, razumne prilagodbe i međunarodne suradnje. Razumna prilagodba predstavlja temelj UNCPRD-a.

## 2.5. Poglavlje 4 SOLIDARNOST

### Članak 28. – PRAVO NA KOLEKTIVNO PREGOVARANJE I DJELOVANJE

#### Članak 28. – PRAVO NA KOLEKTIVNO PREGOVARANJE I DJELOVANJE

Radnici i poslodavci ili njihove organizacije, imaju, u skladu s pravom Unije i nacionalnim zakonima i praksom, pravo na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora na odgovarajućim razinama i, u slučaju sukoba interesa, pravo na poduzimanje kolektivnog djelovanja za obranu svojih interesa, uključujući i štrajk.

Članak 28. navodi pravo na kolektivno pregovaranje i kolektivno djelovanje, uključujući štrajk. Što se tiče nositelja prava iz ovog članka („radnici i poslodavci ili njihove organizacije”), ova se odredba ne odnosi samo na pojedince, nego i na organizacije socijalnih partnera. Treba istaknuti kako veznik „ili” u tom članku ne sugerira alternativu nego treba biti interpretiran u širem smislu kako bi značio „radnici i poslodavci, kao i njihove organizacije”. Prava se, stoga, jamče i radnicima i njihovim predstavnicima, pri čemu te dvije mogućnosti nisu međusobno isključive. Posebna zaštita ograničena samo na radnike ne bi imala smisla, jer je kolektivna dimenzija karakteristična za organizacije radnika i poslodavaca, kao i za djelovanje zainteresiranih strana kojima te dvije skupine nastoje braniti svoje interese. Osim toga, kolektivna dimenzija kao sastavni dio prava na kolektivno pregovaranje i djelovanje ne isključuje individualnu dimenziju. Članak 28. stoga ima i individualnu i kolektivnu dimenziju.

Pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje iz članka 28. Povelje temelji se na opsežnijim odredbama članka 6. Europske socijalne povelje (ESP). Članak 6. je možda najpoznatija odredba ESP-a, ne samo što po prvi puta na pravno obvezujući način određuje pravo na štrajk, nego i zato što njegov normativni sadržaj izlazi iz okvira zaštite kolektivnim djelovanjem na razini država članica. Članak 6. ESP-a je prilično detaljan, za razliku od kratkog i sažetog jezika u članku 28. PTP-a. Navodi tri odvojena prava: pravo na kolektivno pregovaranje, pravo na sklapanje kolektivnih ugovora i pravo kolektivnog djelovanja, uključujući pravo na štrajk, radi zaštite interesa radnika i uprave. Iznenađujuće je da članak 28. ne spominje pravo radnika na plaću, koje se spominje u članku 4. ESP-a. Ta su tri prava, ugrađena u članak 28., međusobno povezana.

Zajedničko im je svojstvo da su zbog svoje kolektivne prirode ta prava povijesno vezana za slobodu udruživanja i radnika i poslodavaca. To se pravo nalazi u nizu ugovora, primjerice u članku 5. ESP-a i članku 11. stavku 1. EKLJP-a, koji naglašava prava radnika na slobodu udruživanja u sindikate kao instrument za ostvarivanja njihovih prava.

Što se tiče prava na kolektivno djelovanje, i radnici i poslodavci uživaju ovo pravo radi zaštite svojih interesa. Dok se izriekom navodi pravo radnika na štrajk, članak 28. Povelje

štititi i pravo poslodavaca na isključenje s rada. To se može zaključiti iz netaksativnog nabiranja („u slučaju sukoba interesa, pravo na poduzimanje kolektivnog djelovanja za obranu svojih interesa, uključujući i štrajk.“). Članak 28. PTP-a ne navodi moguća ograničenja kolektivnog djelovanja koja bi se mogla poduzeti radi zaštite interesa dvaju strana.

Na temelju odredbe „u skladu s pravom Unije i nacionalnim zakonima i praksom“, članak ni na koji način ne utječe na ograničavanje zakonodavnih ovlasti i priznaje načelo supsidijarnosti. Uz to, navedeni članak ne utječe na različite razine odnosa koji, bilo na nacionalnoj, bilo na lokalnoj razini, postoji među strankama. U tom smislu, riječi „na odgovarajućim razinama“ prepuštaju upravi i radnicima punu slobodu ugovaranja na svim razinama, uključujući na razini poduzeća. Imajući u vidu tu autonomiju ugovaranja koja je dana upravi i radnicima, smatra se da kolektivni ugovori sadržavaju pravila o uvjetima rada o kojima su se dogovorile strane. Članak 28., međutim, ne govori o pravnim učincima takvih sporazuma. Pored toga, Povelja – u suprotnosti s člankom 6. ESP-a – ne navodi mogućnost uključivanja javnih vlasti u proces pregovaranja između uprave i radnika. Dapače, u suvremenim društvenim odnosima se često smatra da javne vlasti daju poticaj na postupak savjetovanja između uprave i radnika. Članak 28. pritom za pregovore ne određuje posebnu metodu.

U znanstvenoj literaturi se kritizira činjenica da članak 28. samo prenosi socijalna prava koja postoje od ranije. Najnoviji događaji u području socijalne politike koji su doveli do izmjena osnivačkih ugovora EU-a nisu uzeti u obzir. Zato se smatra kako je članak 28. samo ponovno navođenje važnih koraka postignutih u društvenim odnosima, koji u tom smislu ne predstavljaju dostatnu osnovu za razvijeni *acquis communautaire*. Stoga će biti potrebna daljnja nastojanja kako bi se ostvarila uravnoteženija i sveobuhvatnija vizija društvenih odnosa u pluralističnom i inkluzivnom društvu, kako iz gospodarske, tako i iz socijalne perspektive.

#### **Dodaci na temelju PTP-a:**

Treba naglasiti da se, za razliku od njemačkog radnog prava, pravo na kolektivno djelovanje, uključujući pravo na štrajk, kako je definirano Poveljom, ne ograničava na slučajeve sporova o kolektivnom ugovoru, nego se odnosi općenito na slučajeve sukoba interesa. Nadalje, premda je članak 28. u velikoj mjeri samo zbroj postojećih prava, naglašeno je kako formulacije korištene u tom članku omogućavaju daljnji razvoj prava Unije i dinamično tumačenje bez zadiranja u odredbe same Povelje.

*Pitanja za raspravu:*

- *Tko su subjekti koji mogu uživati prava iz članka 28. PTP-a?*
- *Možete li navesti tri prava iz članka 28. PTP-a?*
- *Raspravite individualnu i kolektivnu dimenziju članka 28. PTP-a!*
- *Raspravite mogući značaj članka 28. PTP-a za vaš nacionalni kontekst.*
- *Na što kritičari misle kada kažu da će za postizanje uravnoteženije i sveobuhvatne vizije društvenih odnosa biti potrebni daljnji koraci?*

### **Članak 6. Europske socijalne povelje – Pravo na kolektivno pregovaranje**

Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja prava na kolektivno pregovaranje, stranke se obvezuju:

1. promicati paritetna savjetovanja između zaposlenika i poslodavaca;
2. promicati, kada je to potrebno i prikladno, uspostavu mehanizama dobrovoljnog pregovaranja između poslodavaca ili organizacija poslodavaca, s jedne strane, i organizacija zaposlenika, s druge strane, radi uređenja uvjeta zaposlenja kolektivnim ugovorima;
3. promicati uspostavu i korištenje odgovarajućih mehanizama mirjenja i dobrovoljne arbitraže radi rješavanja radnih sporova;  
i priznaju:
4. pravo zaposlenika i poslodavaca na kolektivnu akciju u slučaju interesnih sukoba, uključujući i pravo na štrajk, ograničeno obvezama koje mogu proizaći iz prethodno prihvaćenih kolektivnih ugovora.

### **Članak 11. EKLJP-a – Sloboda okupljanja i udruživanja**

1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja s drugima, uključujući i pravo osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog zaštite svojih interesa.
2. Ova prava neće biti ograničena izuzev na način propisan zakonom i koji je neophodan u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, u cilju sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih. Ovim člankom se ne zabranjuje uvođenje zakonitih ograničenja na ona prava koja uživaju pripadnici oružanih snaga, policije ili državne administracije.

### **Sudska praksa.**

- C-341/05, *Laval*, presuda od 18. prosinca 2007.
- C-438/05, *Viking*, presuda od 11. prosinca 2007.

## **ČLANAK 34. – SOCIJALNA SIGURNOST I SOCIJALNA POMOĆ**

### **ČLANAK 34. – SOCIJALNA SIGURNOST I SOCIJALNA POMOĆ**

1. Unija priznaje i poštuje pravo na pristup povlasticama u okviru socijalne zaštite i socijalnim službama koje pružaju zaštitu u slučajevima poput materinstva, bolesti, nesreća pri radu, ovisnosti ili starosti te u slučaju gubitka posla, u skladu s pravilima koja utvrđuju pravo Unije te nacionalni zakoni i praksa.
2. Svatko tko zakonito prebiva i tko zakonito mijenja prebivalište u Europskoj uniji ima pravo na povlastice i beneficije u okviru socijalne zaštite u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonima i praksom.
3. U cilju borbe protiv socijalne isključenosti i siromaštva Unija priznaje i poštuje pravo na socijalnu pomoć i pomoć vezanu uz stanovanje kako bi se osigurao dostojan život svima koji nemaju dovoljno sredstava, u skladu s pravilima koja utvrđuju pravo Unije te nacionalni zakoni i praksa.

## Objašnjenja

Načelo iz članka 34. stavka 1. temelji se na člancima 153. i 156. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, članku 12. Europske socijalne povelje i točki 10. Povelje Zajednice o pravima radnika. Unija ga se treba pridržavati kada provodi ovlasti koje su joj dane člancima 153. i 156. UFEU-a. Upućivanje na socijalne službe odnosi se na slučajeve kada su takve službe uvedene kako bi pružile određene prednosti, ali ne podrazumijeva da takve službe moraju biti uspostavljene tamo gdje ih nema. „Materinstvo” se tumači u istom smislu kao i u prethodnom članku.

Stavak 2. se temelji na članku 12. stavku 4. i članku 13. stavku 4. Europske socijalne povelje i na točki 2. Povelje Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika, i odražava pravila koja proizlaze iz Uredbe (EEZ) br. 1408/71 i Uredbe (EEZ) br. 1612/68.

Stavak 3. nadovezuje se na članak 13. Europske socijalne povelje, na članke 30. i 31. revidirane Socijalne povelje i na točku 10 Povelje Zajednice. Unija ga mora poštovati u kontekstu politika koje se temelje na članku 153. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Pravo na socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć navedeno je u Glavi IV. Povelje o temeljnim pravima Europske unije koja navodi prava vezana za solidarnost. Članak 34. PTP-a, koji se temelji na člancima 153. i 156. UFEU-a i člancima 12., 13. i 30. Europske socijalne povelje, slijedi neposredno nakon odredaba o pravima radnika, nadovezujući se na njih s ciljem iznošenja plana ekonomske sigurnosti za sve koji su izloženi socijalnom riziku. Međutim, pravo koje se ovdje jamči nije samo vezano samo za radne odnose, jer se članak odnosi na siromaštvo i socijalnu isključenost općenito (stavak 3.).

Općenito gledajući, pravo na socijalnu sigurnost i pomoć može se smatrati klasičnim socijalnim pravom zajamčenim glavnim međunarodnim odredbama o ljudskim pravima. Preciznije, u okviru EU-a je ovo pravo veći značaj dobilo zahvaljujući slobodnom kretanju ljudi.

Socijalna pomoć i stambena pomoć socijalna su prava u potpunosti programatske prirode, čija je provedba, s obzirom da Unija nema ovlasti u tom području, u potpunosti na državama članicama. Članak 153. UFEU-a navodi borbu protiv društvene isključenosti kao jedno od područja u kojima Unija podupire i dopunjuje djelatnost država članica, bez usvajanja bilo kakvih pravila o ujednačivanju.

## Dodaci na temelju PTP-a:

Pravo na sigurnost i socijalnu pomoć je u Uniji doživjelo značajan razvoj, posebice u odnosu na kretanje ljudi. Ugovor o Europskoj zajednici (UEZ) pružio je institucijama Zajednice snagu da poduzmu korake u području socijalne sigurnosti kako bi osigurali slobodu kretanja radnika; to uključuje primjenu sustava koji radnicima migrantima (i drugima koji na to imaju pravo) jamči zbrajanje svih razdoblja koja se uzimaju u obzir prema različitim nacionalnim sustavima s ciljem stjecanja i zadržavanja prava na socijalna prava i radi izračunanjihovih iznosa; te isplata osobama koje imaju prebivalište na području država članica (članak 137.).

Ova je odredba navela europske institucije da usvoje niz propisa sekundarnoga zakonodavstva s ciljem uspostave koordinacijskog mehanizma i kriterija za punu primjenu nacionalnih sustava i propisa o socijalnoj sigurnosti (Uredba (EEZ) br. 1408/71 Vijeća (od 14. srpnja 1971.) o *primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice*; Uredba br. 883/2004 (od 29. travnja 2004.) *koordinaciji sustava socijalne sigurnosti*, koja se primjenjuje nakon donošenja Uredbe br. 987/2009 (od 16. rujna 2009.);

Uredba br. 1231/2010 (od 24. studenoga 2010.) o proširenju primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 na državljane trećih zemalja koji tim uredbama još nisu obuhvaćeni isključivo na temelju svog državljanstva; Uredba br. 465/2012 (od 22. svibnja 2012.) i Uredba br. 1224/2012 (od 18. prosinca 2012.), kojima je svima izmijenjena Uredba iz 2004.).

U ovom je složenom kontekstu dopinos Povelje o temeljnim pravima omogućio promjenu prevladavajućeg pogleda unutar Unije, koji je ranije pitanja socijalne sigurnosti primarno vezao za tržište rada.

Ovakav novi pristup Zajednice može se izvesti iz članka 34. Povelje. Prvi stavak navodi kako „Unija priznaje i poštuje pravo na pristup povlasticama u okviru socijalne zaštite i socijalnim službama koje pružaju zaštitu u slučajevima poput materinstva, bolesti, nesreća pri radu, ovisnosti ili starosti te u slučaju gubitka posla, u skladu s pravilima koja utvrđuju pravo Unije te nacionalni zakoni i praksa”. To je prije svega programatska izjava koja ne propisuje minimum standarda zaštite, nego ostavlja državama članicama mogućnost da odrede uvjete za stjecanje prava i pristup spcijalnim službama.

Nadalje, navedeno je kako „Svatko tko zakonito prebiva i tko zakonito mijenja prebivalište u Europskoj uniji ima pravo na povlastice i beneficije u okviru socijalne zaštite”. Univerzalni doseg ovoga stavka bez dvojbe određuje doseg zaštite socijalnih prava u Uniji, točke u kojoj se brišu razlike između radnika i građana. Pristup socijalnim pravima stoga je zajamčen svim osobama koje imaju zakonito prebivalište, neovisno o njihovom državljanstvu.

Naposljetku, treći stavak članka 34. može se promatrati kao cilj Unije, u toj mjeri da „U cilju borbe protiv socijalne isključenosti i siromaštva Unija priznaje i poštuje pravo na socijalnu pomoć i pomoć vezanu uz stanovanje kako bi se osigurao dostojan život svima koji nemaju dovoljno sredstava, u skladu s pravilima koja utvrđuju pravo Unije te nacionalni zakoni i praksa”. To je prvi puta da se pravo na socijalnu pomoć i stanovanje na razini Unije prepoznaje kao temeljno pravo.

Presuda u predmetu *Kamberaj* (C-571/10, *Servet Kamberaj protiv Instituta za socijalno stanovanje Autonomne Pokrajine Bolzano*, presuda od 24. travnja 2012.) posebice je relevantna. Taj se predmet ticao albanskog državljanina s trajnim boravištem u Italiji kojemu je uskraćen pristup stambenoj potpori („*sussidio casa*”). Pokrajinski propisi Bolzana s obzirom na ostvarivanje prava razlikuju nacionalno državljanstvo od građanstva Unije i državljanstva trećih zemalja.

Suci luksemburškoga Suda presudili su da u ovome slučaju takozvani „*sussidio casa*”, s obzirom da ispunjava ciljeve iz članka 34. PTP-a (tj. osiguranje dostojnog života svima koji nemaju dovoljno sredstava) može biti uključen, u kontekstu europskoga prava, u osnovne usluge u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/109, u odnosu na kojega države članice nisu ovlaštene određivati ograničenja jednakog postupanja prema radnicima s trajnim boravištem koji nisu građani EU-a u odnosu na građane EU-a. Na toj osnovi je Sud odredio nezakonitost nacionalnih propisa.

Prema Sudu, koncept socijalne sigurnosti i socijalne pomoćikako je definiran člankom 11. stavkom 1. Direktive br. 109/2003, iako je prije svega pravni koncept (odjeljak 77.), treba se interpretirati u svjetlu treće uvodne izjave Direktive, tj. u skladu s pravima utemeljenim u Povelji iz Nice (odjeljak 79.). Sud je naveo da „premačlanku 34. Povelje Unija prepoznaje i priznaje pravo na socijalnu pomoć i pomoć vezanu za stanovanje kako bi osigurala dostojno življenje svima kojima nedostaju dostatna materijalna sredstva. Iz toga slijedi kako se, ako oblici pomoći u glavnom postupku ispunjavaju svrhu iz tog članka Povelje, prema

europskome pravu ne može ne smatrati dijelom osnovnih oblika pomoći u okviru značenja članka 11. stavka 4. Direktive 2003/109. Sud pred kojim se predmet raspravlja treba donijeti zaključak, uzimajući u obzir ciljeve te pomoći, njezin iznos, uvjete pod kojima se dodjeljuje i mjesto te pomoći u talijanskom sustavu socijalne pomoći.” (odjeljak 92.). Ova odluka naglašava ključnu odredbu sustava zaštite socijalnih prava ugrađenu u Povelju i navješćuje zaokret u primjeni prava na socijalnu sigurnost u pravu Europske unije.

### *Pitanja za raspravu*

- *Na koji način PTP štiti prava na socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć?*
- *Koji subjekti mogu uživati prava iz članka 34. PTP-a?*
- *Raspravite mogući značaj članka 34. PTP-a u vašem nacionalnom kontekstu.*
- *Raspravite kako prava na socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć iz članka 34. mogu utjecati na nacionalnu i europsku praksu.*

Na međunarodnoj razini glavni instrumenti zaštite ljudskih prava uspostavljaju pravo na socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć.

#### Ugovor o funkcioniranju Europske unije

Članak 21. – 1. Djelovanje Unije na međunarodnoj sceni vodi se načelima koja su nadahnjivala njezino stvaranje, razvoj i proširenje i koja ona nastoji promicati u ostatku svijeta: demokraciji, vladavini prava, univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda, poštovanju ljudskog dostojanstva, načelima jednakosti i solidarnosti te poštovanju načela Povelje Ujedinjenih naroda i međunarodnog prava.

Članak 48. – Europski parlament i Vijeće, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere u području socijalne sigurnosti nužne za omogućavanje slobode kretanja radnika; u tu svrhu, Europski parlament i Vijeće uspostavljaju sustav kojim se zaposlenim i samozaposlenim radnicima migrantima i njihovim uzdržavanicima jamči:

- (a) zbrajanje ukupnog staža koji se uzima u obzir na temelju zakona različitih zemalja radi stjecanja i zadržavanja prava na naknadu i obračun visine naknade;
- (b) isplatu naknada osobama koje imaju boravište na državnom području država članica.

Ako član Vijeća izjavi da bi nacrt zakonodavnog akta iz prvog podstavka mogao utjecati na važne aspekte njegova sustava socijalne sigurnosti, uključujući njegovo područje primjene, troškove ili financijsku strukturu, odnosno da bi mogao utjecati na financijsku ravnotežu tog sustava, može zatražiti da se taj predmet uputi Europskom vijeću. U tom se slučaju redovni zakonodavni postupak suspendira. Nakon rasprave, Europsko vijeće u roku od četiri mjeseca od te suspenzije:

- (a) vraća nacrt Vijeću koje okončava suspenziju redovnog zakonodavnog postupka, ili
- (b) ne poduzima nikakve radnje ili od Komisije traži da podnese novi prijedlog u kojem se slučaju smatra da izvorni prijedlog akta nije usvojen.

Članak 153. – 1. Radi postizanja ciljeva iz članka 151., Unija podupire i dopunjuje djelatnost

država članica u sljedećim područjima: (...)

(c) socijalnoj sigurnosti i socijalnoj zaštiti radnika;

4. Odredbe donesene temeljem ovog članka:

- ne utječu na pravo država članica da utvrde temeljna načela svojih sustava socijalne sigurnosti i ne smiju značajnije utjecati na financijsku ravnotežu tog sustava,
- ne sprečavaju ni jednu državu članicu da zadrži ili uvede strože zaštitne mjere koje su u skladu s Ugovorima.

Članak 156. – Radi ostvarivanja ciljeva iz članka 151., ne dovodeći pritom u pitanje ostale odredbe Ugovora, Komisija potiče suradnju među državama članicama i olakšava koordinaciju njihova djelovanja u svim područjima socijalne politike iz ovog poglavlja, posebice u pitanjima koja se odnose na: (...)

– socijalnu sigurnost.

Uredba (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011.o slobodi kretanja radnika u Uniji.

Uredba Vijeća (EZ) br. 859/2003 od 14. svibnja 2003.o proširenju odredaba Uredbe (EEZ) br. 1408/71 i Uredbe (EEZ) br. 574/72 na državljane trećih zemalja za koje ne vrijede spomenute odredbe isključivo na osnovi njihovog državljanstva.

Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004.okoordinaciji sustava socijalne sigurnosti.

### **Europska socijalna povelja (izmijenjena)**

Članak 12. – Pravo na socijalnu sigurnost

Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja prava na socijalnu sigurnost, stranke se obvezuju:

1. uspostaviti ili održavati sustav socijalne sigurnosti;
2. održavati sustav socijalne sigurnosti na zadovoljavajućoj razini, barem onakvoj kakva je potrebna za ratifikaciju Europskog zakonika socijalne sigurnosti;
3. nastojati sustav socijalne sigurnosti postupno podići na višu razinu;
4. poduzeti mjere, sklapanjem odgovarajućih dvostranih ili mnogostranih ugovora ili drugim sredstvima, i u skladu s uvjetima utvrđenim u tim ugovorima, kako bi osigurale:
  - a) jednakost svojih državljana i državljana drugih stranaka u pogledu prava na socijalnu sigurnost, uključujući i očuvanje prava proizašlih iz zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti, bez obzira na preseljavanja osiguranih osoba na teritorijima stranaka;
  - b) priznavanje, održavanje i uspostavljanje prava na socijalnu sigurnost sredstvima kao što su zbranjene razdoblja osiguranja ili zaposlenja ostvarenih sukladno zakonodavstvu svake od stranaka.

Članak 13. – Pravo na socijalnu i medicinsku pomoć

Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja prava na socijalnu i medicinsku pomoć stranke se



obvezuju: osigurati da svatko tko nema dovoljno prihoda i tko ih nije u mogućnosti ostvariti vlastitim naporima ili ih dobiti iz nekog drugog izvora, posebice u obliku davanja temeljem sustava socijalne sigurnosti, može dobiti odgovarajuću pomoć i, u slučaju bolesti, njegu koju iziskuje njegovo stanje; jamčiti da osobama koje se koriste takvom pomoći zbog toga neće biti smanjena politička ili socijalna prava; osigurati da svatko može od nadležnih javnih ili privatnih službi dobiti svaki savjet i svaku osobnu pomoć potrebnu da bi se spriječila, uklonila ili olakšala osobna ili obiteljska ugroženost; primjenjivati odredbe predviđene stavcima 1., 2. i 3. ovoga članka kako na svoje državljane tako ina državljane drugih stranaka koji zakonito borave na njihovom teritoriju, sukladno obvezama koje imaju temeljem Europske konvencije o socijalnoj i medicinskoj pomoći, potpisane u Parizu 11. prosinca 1953.

#### Članak 30. – Pravo na zaštitu od siromaštva i socijalnog isključenja

Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja prava na zaštitu od siromaštva i socijalnog isključenja, stranke se obvezuju: a) poduzeti, u okviru ukupnog i usklađenog pristupa, mjere radi promicanja dostupnosti posebice zapošljavanja, stanovanja, obučavanja, obrazovanja, kulture, socijalne i medicinske pomoći osobama i njihovim obiteljima koje se nalaze ili im prijeti opasnost da se nađu u situaciji socijalne isključenosti ili siromaštva; b) preispitati te mjere radi njihove eventualne prilagodbe.

#### Članak 31. – Pravo na stan

Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja prava na stan, stranke se obvezuju poduzeti mjere koje će: promicati dostupnost stana zadovoljavajuće kvalitete; spriječiti ili smanjiti beskućništvo s ciljem njegove postupne eliminacije; učiniti troškove stanovanja prihvatljivim osobama koje ne raspolažu s dovoljno sredstava.

### ČLANAK 35. – ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

#### ČLANAK 35. – ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

Svatko ima pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje pod uvjetima utvrđenima nacionalnim zakonima i praksom. U utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije, osigurava se visok stupanj zaštite zdravlja ljudi.

Načela iz ovog članka temelje se na članku 152. ugovora o EZ-u, kojeg su sada zamijenili članak 168. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članci 11. i 13. Europske socijalne povelje.

Pravo na zdravstvenu zaštitu predstavlja jedno od osnovnih socijalnih i gospodarskih prava i preduvjet je za uživanje mnogih temeljnih prava.

U skladu s člankom 11. Europske socijalne povelje iz 1961., pravo na zdravstvenu zaštitu uključuje obvezu države da poduzme preventivne mjere i osigura pristup socijalnoj i medicinskoj pomoći.

Prva rečenica članka 35. navodi da „svatko ima pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje” i šira je od nadležnosti Unije u području zdravstvene zaštite kako je navedena u članku 168. UFEU-a (javno zdravstvo). Taj članak govori o politikama i aktivnostima Unije, poput „poboljšanja javnog zdravlja”, „promicanja istraživanja”, „zdravstvenog obavješćivanja i obrazovanja”, „praćenja”, i „ranog upozoravanja i suzbijanja ozbiljnih prekograničnih zdravstvenih prijetnji“.

Države članice imaju obvezu zaštititi zdravlje svojih državljana, poduzeti zakonodavne korake kako bi osigurali jednak pristup zdravstvenim uslugama, pružiti zdravstvenu zaštitu siromašnima i zaštititi građane od zdravstvene opasnosti koju bi izazvala treća strana. Također trebaju ostvariti uvjete koji pružaju mogućnost pristupa zdravstvenim uslugama, kao i potrebne pretpostavke zdravoga života, kao što su čista voda i čistoća.

Članak 35. Povelje može se kategorizirati kao načelo, a ne kao „čisto” individualno pravo. To u praksi znači da s jedne strane obvezuje države članice da jamčiti jednak tretman za sve zdravstvene usluge koje pruža država, i s druge strane, institucije EU-a promicati visoku razinu zdravstvene zaštite. Ne može poslužiti kao pravna osnova za zahtjev građana EU-a prema institucijama Unije.

#### **Dodaci na temelju PTP-a**

Neki autori smatraju da članak 35. treba promatrati kao „mjerilo prema kojem treba provjeravati postupke [Unije].”<sup>135</sup>

Članak 35. Povelje je spomenut u mišljenju nezavisnog odvjetnika u predmetu *Aikaterini Stamatelaki protiv NPDD Organismos Asfaliseos Eleftheron Epangelmaton* (2007.).

Nezavisni odvjetnik je naveo da premda sudska praksa kao glavnu referentnu točku uzima temeljne slobode u skladu s Ugovorima, postoji dodatni aspekt čiji značaj raste u sferi Zajednica, a to je pravo građana na zdravstvenu zaštitu, sadržano u članku 35. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, s obzirom da „kao temeljno dobro, zdravlje ne treba smatrati samo u kontekstu socijalnih izdataka i latentnih gospodarskih nedaća. To se pravo smatra osobnim pravom nevezanim za vezu neke osobe sa sustavom socijalne sigurnosti, i Sud ne može previdjeti taj aspekt.”<sup>136</sup>

#### *Pitanja za raspravu:*

<sup>135</sup> K. Lenaerts/P. Foubert, „Social Rights in the Case-Law of the European Court of Justice: The Impact of the Charter of Fundamental Rights of the EU on Standing Case-Law”, 28 *Legal Issues of European Integration* 267 (2001.), str. 271.

<sup>136</sup> Mišljenje nezavisnog odvjetnika (11. siječnja 2007.), predmet C-444/05, *Stamatelaki*, odjeljak 40. [izostavljene bilješke]

- *Kako Povelja o temeljnim pravima EU-a štiti prava na zdravstvenu zaštitu?*
- *Raspravite (mogući) značaj članka 35. na vaš nacionalni (pravni) kontekst.*
- *Može li članak 35. potaknuti pomak prema pristupu zdravlju i zdravstvenoj zaštiti utemeljenom na ljudskim pravima – i što bi to značilo?*
- *Može li članak 35. doprinijeti standardu EU-a s obzirom na zdravlje i zdravstvenu zaštitu?*

Nekoliko međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima govori o pravima primjenjivim u kontekstu zdravstvenog prava i zdravstvene politike. Pravo na zdravlje prvi je puta izrijekom navedeno u preambuli Ustava Svjetske zdravstvene organizacije (1946.), „uživanje najvećeg mogućeg zdravstvenog standarda jedno od temeljnih prava svakog ljudskog bića bez obzira na rasu, vjeroispovijest, političko opredjeljenje, gospodarske ili socijalne prilike”.

Neki dokumenti Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima bave se zdravljem, na primjer pravom na standard života koji odgovara zdravlju i blagostanju, ili potrebom za priznavanjem najvišeg mogućeg standarda tjelesnog i mentalnog zdravlja.

### **Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima**

Članak 12. – 1. Države članice ovog Pakta priznaju svakome pravo na uživanje najvišeg mogućeg standarda tjelesnog i duševnog zdravlja.

2. Mjere koje će države članice ovog Pakta poduzeti u cilju punog ostvarenja toga prava trebaju uključivati: a) smanjenje stope mrtvorođenčadi i smrtnosti djece te zdravog razvoja djeteta; b) poboljšanje svih oblika higijene okoliša i industrijske higijene; c) prevenciju, liječenje i nadzor nad epidemijom, endemijom, profesionalnim i drugim bolestima; d) stvaranje uvjeta u kojima će svi imati osiguranu liječničku skrb i njegu u slučaju bolesti.

### **Europska socijalna povelja**

Članak 11. – Pravo na zdravstvenu zaštitu - Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu, članice se obvezuju poduzeti, bilo izravno bilo u suradnji s javnim ili privatnim organizacijama, odgovarajuće mjere posebno usmjerene na to da: 1. uklone, koliko je to moguće, uzroke slabog zdravlja; 2. osiguraju službe savjetovanja i obrazovanja radi poboljšanja zdravlja i razvoja osobne odgovornosti za zdravlje; 3. spriječe, koliko je to moguće, epidemijske, endemijske i druge bolesti, kao i nesreće.

Članak 13. – Pravo na socijalnu i medicinsku pomoć – Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja prava na socijalnu i medicinsku pomoć članice se obvezuju: 1. osigurati da svatko tko nema dovoljno prihoda i tko ih nije u mogućnosti ostvariti vlastitim naporima ili ih dobiti iz nekog drugog izvora, posebice u obliku davanja temeljem sustava socijalne sigurnosti, može dobiti odgovarajuću pomoć i, u slučaju bolesti, njegu koju iziskuje njegovo stanje; 2. jamčiti da osobama koje se koriste takvom pomoći zbog toga neće biti smanjena politička ili socijalna prava; 3. osigurati da svatko može od nadležnih javnih ili privatnih službi dobiti svaki savjet i svaku osobnu pomoć potrebnu da bi se spriječila, uklonila ili olakšala osobna ili obiteljska ugroženost; 4. primjenjivati odredbe predviđene stavcima 1., 2. i 3. ovog članka kako na svoje državljane tako ina državljane drugih članica koji zakonito borave na njihovom teritoriju, sukladno obvezama koje imaju temeljem Europske konvencije o socijalnoj i medicinskoj pomoći, potpisane u Parizu 11. prosinca 1953.

### **Članak 168. stavak 7. Konsolidirane inačice Ugovora o funkcioniranju Europske unije**

Pri djelovanju Unije poštuje se odgovornost država članica za utvrđivanje njihove zdravstvene politike i organizaciju i pružanje zdravstvenih usluga i zdravstvene zaštite. Odgovornosti država članica uključuju upravljanje zdravstvenim uslugama i zdravstvenom zaštitom te raspodjelu dodijeljenih im sredstava. Mjere iz stavka 4. točke (a) ne utječu na nacionalne odredbe o doniranju ili medicinskoj uporabi organa i krvi.

## ČLANAK 38. – ZAŠTITA POTROŠAČA

### ČLANAK 38. – ZAŠTITA POTROŠAČA

Politike Unije osiguravaju visoku razinu zaštite potrošača.

Članak 38. navodi da je promicanje visoke razine zaštite potrošača cilj Europske unije. Članak 38. je, osim toga, model za načela PTP-a više nego što je pravo, te bi ga se stoga trebalo smatrati posrednim pravom, koje pojedincu ne priznaje i ne jamči posebna prava.

Ovaj se članak temelji na članku 169. UFEU-a koji navodi da Unija radi promicanja interesa potrošača i osiguranja visokog stupnja zaštite potrošača doprinosi zaštiti zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa potrošača, kao i promicanju njihovih prava na obaviještenost, obrazovanje i organiziranje u svrhu zaštite njihovih interesa. Dok članak 38. navodi samo jamstvo ostvarivanja cilja („visoka razina zaštite potrošača”), članak 169. UFEU-a je konkretniji jer određuje i način na koji navedeni cilj treba ostvariti. Osim toga, članak 38. Povelje se nadovezuje na članak 12. UFEU-a, prema kojemu potrebe zaštite potrošača treba uzeti u obzir pri definiranju i primjeni *svib* politika i aktivnosti Unije.

Zaštita potrošača je područje podijeljene nadležnosti Unije i država članica u skladu s Ugovorima (članak 4. stavak 2. točka (f) UFEU-a). Na temelju članka 169. stavaka 1. i 2. UFEU-a Unija je donijela niz uredbi kojima štiti zdravlje i sigurnost potrošača, kao što je u odnosu na smanjivanje opasnosti od upotrebe dječjih igraćaka ili obveze označavanja farmaceutskih, medicinskih i nekih drugih proizvoda. Osim toga, kako bi zaštitili ekonomske interese potrošača, Unija je postala aktivna u ograničavanju, zbunjujućeg oglašavanja i uređivanju trgovine na daljinu (npr. prodaje „od vrata do vrata” ili telefonske prodaje). Uredbama je pokriven niz različitih aspekata zaštite potrošača, počevši od prava na informacije i zaštitu ekonomskih interesa potrošača (npr. zabranom neprimjerenih odredaba potrošačkim ugovorima), preko općih pravila o sigurnosti proizvoda, do naknade štete u sklopu odgovornosti za proizvod. Treba, međutim, napomenuti da države članice mogu uvesti i više standarde zaštite potrošača (članak 169. stavak 4. UFEU-a), dok god su oni sukladni pravu Unije.

S obzirom na široki opseg zaštite potrošača, nije iznenađenje da pravo Unije ne pruža jedinstvenu definiciju pojma „potrošač”. Ishodišna točka Suda EU-a jest analiza specifične svrhe zaštite u odredbi koja je u pitanju. Pored toga, praksa Suda zagovara usko tumačenje pojma „potrošač” kao osoba koje su aktivne na tržištu isključivo za privatne potrebe.<sup>137</sup> Također je nejasno na kojem se konceptu potrošača temelji članak 38.: na „zrelom” potrošaču, koji je dobro informiran pa mu stoga nije potrebna posebna zaštita, ili na

<sup>137</sup> Vidi, primjerice, Sud EU-a, C-464/01, *Gruber*, presuda od 20. siječnja 2005.

„impulzivnom“ potrošaču, kojem je potrebno više zaštite. Neki autori<sup>138</sup> naglašavaju da u stvarnosti situacije mogu biti složene i zbog toga odbacuju jedinstveni koncept potrošača s obzirom na članak 38.

Postoje mišljenja kako se na razini Unije polako javlja socio-ekonomska perspektiva zaštite, utemeljena na načelu solidarnosti.<sup>139</sup> Kao posljedica toga, potrošači više nisu zaštićeni kao pojedinci s osobnim i ekonomskim interesima, nego i kao članovi društva koje počiva na određenim vrijednostima (npr. kolektivnoj potrebi za sigurnošću, zaštiti zdravlja i okoliša itd.). Stoga je, kada se jave tzv. posredna prava, potrebna „filtrirajuća“ aktivnost javnih vlasti, kako bi se prava pojedinaca integrirala u širu društvenu dimenziju. U tom smislu valja napomenuti kako su prava na informiranje i obrazovanje postala suštinska pretpostavka zaštite zdravlja i sigurnosti. Isto vrijedi i pravo potrošača na organiziranje radi zaštite njihovih interesa kroz udruge i njihove predstavnike. Takvi postupci mogu pridonijeti ciljevima koji su u javnom interesu. Primjerice, pokazalo se da aktivnosti potrošača mogu podići razinu kvalitete poduzetničke djelatnosti i njihovu učinkovitost, potičući poduzeća na proizvodnju kvalitetnijih proizvoda kako bi izbjegli naknadu štete radi manjkavih proizvoda, ili istisnuti neučinkovita poduzeća s tržišta. Postupci potrošača mogu, međutim, dovesti do sukoba vrijednosti, na primjer slobode i poduzetništva. Kad god je u pitanju takva situacija, važno je postaviti ravnotežu između društvenih zahtjeva s jedne strane, i drugih prava vezanih za privatne interese, s druge.

Značajna odlika članka 38. jest da je više od drugih odredaba Glave IV. („Solidarnost“) sročena kako bi jasno sugerirao da se radi samo o načelu kojega se Unija treba pridržavati u svojim politikama. Ova odredba ima svojstvo objektivne norme koje se Unija, uz potporu država članica, treba pridržavati u svojim politikama. Članak 38. stoga ne navodi subjektivna, izravno primjenjiva prava pojedinaca. Treba, međutim, dodati da bi u budućnosti članak 38. mogao biti interpretiran tako da sadržava i subjektivna pravna stajališta, posebice u kontekstu drugih subjektivnih prava, primjerice u kontekstu jednakog pristupa potrošačkim informacijama (članci 20. i 21. PTP-a), ili drugih relevantnih odredaba primarnog i sekundarnog prava, uključujući odredbe Povelje. Članak 38. je za sada, međutim, samo načelo objektivnog prava koje ne prenosi subjektivna prava na pojedince. Članak 38. bi u perspektivi mogao dobiti dodatno značenje ako Sud EU-a tu odredbu uzme u obzir prilikom tumačenja prava Unije.

### **Dodaci na temelju PTP-a:**

Članak 38. je manje konkretan od Ugovora. Stoga je dodana vrijednost koja proizlazi iz njega prije svega u tome što se prava potrošača javljaju kao načelo temeljnih prava u PTP-u, što bi moglo pridonijeti promjeni perspektive ka pristupu koji je u većoj mjeri individualiziran i utemeljen na pravima.

### *Pitanja za raspravu:*

---

<sup>138</sup> Vidi Rengeling/Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union (2005.), odjeljak 1066.; Pielow, Artikel 38: Verbraucherschutz, in: Tettinger/Stern (eds.), Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta (2006), para 13; Riedel, Artikel 38: Verbraucherschutz, u: Meyer (ur.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2011.), odjeljak 3.

<sup>139</sup> Lucareli, Article 38: Consumer Protection, u: Mock/Demuro (ur.), Human Rights in Europe (2010.), str. 240.

- Raspravite definiciju „potrošača” s obzirom na članak 38. Povežite je s relevantnim konceptima u vašem nacionalnom pravnom poretku.
- Ako načelo iz članka 38. predstavlja samo posredno pravo, što to znači u konkretnom slučaju? Razmislite o razlikama između načela i prava u sklopu PTP-a.
- Koja bi prava/načela iz PTP-a mogla predstavljati zapreku jamstvu prava potrošača? Raspravite učinak kolizije prava u tom području.
- Raspravite koncept socio-ekonomske perspektive zaštite potrošača. Postoje li konkretni primjeri na kojima se takav pristup vidi u vašoj zemlji? Bi li takav pristup iziskivao promjene na nacionalnom zakonodavstvu?

### **Članak 12. UFEU-a**

Zahtjevi zaštite potrošača uzimaju se u obzir pri utvrđivanju i provedbi ostalih politika i aktivnosti Unije.

### **Članak 169. UFEU-a**

1. Radi promicanja interesa potrošača i osiguranja visokog stupnja zaštite potrošača, Unija doprinosi zaštiti zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa potrošača, kao i promicanju njihova prava na obaviještenost, obrazovanje i organiziranje u svrhu zaštite njihovih interesa.

2. Unija doprinosi ostvarivanju ciljeva iz stavka 1.:

(a) mjerama usvojenima na temelju članka 114. u kontekstu ostvarenja unutarnjeg tržišta;

(b) mjerama kojima se podupire, dopunjuje i nadzire politika koju vode države članice.

3. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom, usvajaju mjere iz stavka 2. točke (b).

4. Mjere usvojene na temelju stavka 3. ne sprečavaju ni jednu državu članicu da zadrži ili uvede strože zaštitne mjere. Te mjere moraju biti u skladu s Ugovorima. O tim se mjerama obavješćuje Komisiju.

## 2.6. Poglavlje 5.- PRAVA GRAĐANA

### ČLANAK 41. – PRAVO NA DOBRU UPRAVU

#### ČLANAK 41. – PRAVO NA DOBRU UPRAVU

1. Svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obraduju nepristrano, pravično i u razumnom roku.
2. Ovo pravo uključuje:
  - (a) pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati;
  - (b) pravo svake osobe na pristup svojem dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne;
  - (c) obvezu uprave da obrazloži svoje odluke.
3. Svaka osoba ima pravo da joj Unija nadoknadi svaku štetu koju uzrokuju njezine institucije ili njezini službenici pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu s općim načelima zajedničkim pravnim sustavima država članica.
4. Svaka se osoba može pisanim putem obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovora i mora dobiti odgovor na istom jeziku.

Pravo na dobru upravu temelji se na Uniji kao subjektu vladavine prava, a njena su svojstva razvijena sudskom praksom koja je, između ostaloga, dobru upravu odredila kao opće načelo prava<sup>140</sup>. Formulacija tog prava u prva dva stavka temelji se na sudskoj praksi<sup>141</sup> a formulacija o obvezi navođenja razloga na kojima se akti temelje na članku 296. UFEU-a. Stavak 3. donosi pravo zajamčeno člankom 340. UFEU-a, a stavak 4. pravo iz članka 20. stavka 2. točke (d).

Obveza dobre uprave nije novina u pravnom sustavu EU-a i njegovoj sudskoj praksi. Sud EU-a je već u svojoj ranoj praksi analizirao upravni proces kako bi odredio razloge nepostojanja dobre uprave, ocjenjujući prirodu, objekt i postupanje pri djelovanju uprave.<sup>142</sup> Uprava dužnosti treba izvršavati pažljivo. Od samoga početka 1961., od predmeta Meroni, primjećuju se tragovi definicije pažljivog postupanja, a to su:

- postupanje u razumnom vremenu,
- omogućavanje pristupa informacijama,
- pribavljanje potrebnih dokaza,
- omogućavanje saslušanja<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> C-255/90 *P. Burban* i presude Prvostupanijskog suda u predmetima T-167/94 *Nolle* i T-231/97 *New Europe Consulting and others*, presuda od 9. srpnja 1999.

<sup>141</sup> C-222/86 *Heylens*, odjeljak 15. i predmetu 374/87 *Orkem*, presuda u predmetu C-269/90 *TU München*, presude Prvostupanijskog suda u predmetima T-450/93 *Lisrestal*, i T-167/94 *Nolle*, presuda od 18. rujna 1995.

<sup>142</sup> J. Wakefield, *The Right to Good Administration*, Kluwer Law 2009., str. 34.

<sup>143</sup> J. Wakefield, *The Right to Good Administration*, Kluwer Law 2009., str. 145.



Pravo na dobru upravu znači da svaki pojedinac ima, između ostaloga, pravo da institucije, tijela i druge agencije Europske unije njegov predmet obrade **nepristrano** (Sud EU-a - C-439/11 P, mišljenje nezavisnog odvjetnika Kokott - *Ziegler SA protiv Europske komisije*). Postoje dva aspekta toga zahtjeva za nepristranošću: *subjektivna nepristranost*, što znači da nijedan službenik tijela koje je u pitanju ne smije pokazivati osobne predrasude ni na koji način, i *objektivna nepristranost*, što znači da mora biti dovoljno jamstava koja isključuju osnovanu sumnju u objektivnost institucije ili tijela koji su u pitanju. Sud često naglašava da to obvezuje Europsku komisiju temeljem prava na dobru upravu iz članka 41. Povelje (predmet C-439/11 P).

Sud naglašava važnost **prava na saslušanje** i njegovog opsega u pravnom poretku EU-a, uzimajući u obzir da se to pravo mora primijeniti u svim postupcima koji mogu dovesti do mjere koja ima negativne posljedice po pojedinca (vidi, između ostaloga, predmet 17/74 *Transocean Marine Paint Association protiv Komisije*, odjeljak 15.; predmet C-7/9 *Dieter Krombach protiv Andréa Bamberskog*, odjeljak 42.; i *Sopropé*, odjeljak 36.). Pravo na saslušanje svakoj osobi jamči mogućnost učinkovito iznijeti njene stavove tijekom administrativnog postupka i prije donošenja odluke koja bi mogla imati negativan utjecaj na njezina prava (vidi, između ostaloga, predmet C-287/02 *Španjolska protiv Komisije*, odjeljak 37., i citiranu sudsku praksu; *Sopropé*, odjeljak 37; predmet C-141/08 P *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware protiv Vijeća*, odjeljak 83.; te predmet C-27/09 P *Francuska protiv Narodne mudžahedinske organizacije Irana*, odjeljci 64. i 65.).

Pravo na saslušanje treba se primjenjivati u svim postupcima, što može kulminirati odlukom administrativne ili pravosudne naravi s posljedicama negativnim po interese osobe koja je u pitanju. To pravo jamči svakoj osobi da može, usmeno ili pisanim putem, davati primjedbe u odnosu na predmet u kojem vlasti mogu donijeti odluku koja se na tu osobu može odraziti negativnim posljedicama. Pravo na saslušanje ima više ciljeva. Kao prvo, korisno je za utvrđivanje činjenica, i time analizu predmeta. Iskaz osobe koja je u pitanju i ukazivanje na sve elemente koji bi mogli imati utjecaj na odluku nadležnog tijela trebaju tom tijelu omogućiti razmatranje, uz puno razumijevanje posljedica i na detaljan način, svih elemenata činjeničnog stanja, okolnosti i prava na kojem se postupak temelji. Kao drugo, pravo na saslušanje treba osobi u pitanju omogućiti stvarnu zaštitu. Ta osoba ima pravo sudjelovati u postupku koji je se tiče i u njemu treba moći unaprijed iskazati svoj stav o svim važnim elementima na kojima nadležno tijelo namjerava temeljiti svoju odluku. Pravo na saslušanje mora joj pružiti mogućnost ispravljanja pogreške ili podnošenja informacije o osobnim okolnostima koja bi mogla pridonijeti donošenju odluke ili njenom sadržaju (mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu C-277/11 M. protiv ministra pravosuđa, jednakosti i reforme pravosuđa, Irska, državni odvjetnik).

To služi kao osnova za povjerenje u javnu vlast koje građanin treba izgraditi. Sud je nedvosmisleno priznao postojanje prava na saslušanje u upravnom postupku koji je započeo na inicijativu zainteresirane strane koja traži zaštitu nekog prava, primjerice izuzeća plaćanja carine (predmet C-269/90 *Technische Universität München*) ili financijske potpore Unije. Sud je također objasnio opseg tog prava u kontekstu kvazi-kaznenih postupaka u kojima nadležna tijela postupaju protiv osobe koja je u pitanju na osnovi ponašanja koje se smatra nedopuštenim i toj osobi nameću ekonomske i financijske sankcije<sup>144</sup>. Stoga, kada Komisija sankcionira kartel ili zlouporabu prevladavajućeg tržišnog položaja, Sud prihvaća

---

<sup>144</sup> Za primjenu tog prava na tržišno natjecanje, vidi spojene predmete C-322/07 P, C-327/07 P i C-338/07 P *Papierfabrik August Koehler i drugi protiv Komisije* i, u području borbe protiv terorizma, *Francuska protiv Narodne mudžahedinske organizacije Irana* (odjeljci od 61. do 66. i citirana sudska praksa).

da pravo na saslušanje obuhvaća, na kraju istrage i prije donošenja odluke, prikaz onoga što joj se stavlja na teret osobi koja je u pitanju. To predstavlja pripremni dokument koji ne prejudicira konačnu odluku Komisije. Taj dokument ipak iznosi preliminarne zaključke Komisije o kršenju pravila tržišnog natjecanja, iznoseći njezinu procjenu činjenica i pravnih zaključaka do kojih je došla tijekom istrage, te otvara kontradiktorni dio postupka (spojeni predmeti 142/84 i 156/84 *British American Tobacco i Reynolds protiv Komisije*, odjeljak 70.).

**Pravo svake osobe na pristup svojem spisu** znači da Komisija mora osobi koja je u pitanju pružiti mogućnost upoznati se s dokumentima koji bi mogli biti značajni za njezinu obranu. Ti se dokumenti odnose i na dokaze koji joj idu na teret i one koji su u njezinu korist, uz iznimku poslovnih tajni drugih poduzeća, interne dokumente Komisije i druge povjerljive informacije (predmet T-304/95, *Limburgse Vinyl Maatschappij i drugi protiv Komisije*, odjeljak 315., i predmet C-204/00, *Aalborg Portland i drugi protiv Komisije*, odjeljak 68.). Kršenje prava na pristup spisu Komisije tijekom postupka koji prethodi donošenju odluke može, u načelu, izazvati ništavost odluke ako su time narušena prava obrane osobe koja je u pitanju (predmet T-304/95, odjeljak 317.). U takvom slučaju kršenje prava nije ispravljeno samim pružanjem uvida u spis u kasnijem tijeku postupka (predmet T-304/95, odjeljak 318.). S obzirom na činjenicu da je postupak pred Općim sudom ograničen na razmatranje pitanja koja se tiču prava, nema cilj niti mogućnost ponavljanja čitave istražne faze u kontekstu upravnog postupka. Osim toga, naknadni uvid u spise poduzeće na čiji je zahtjev pokrenut postupak protiv odluke Komisije u položaj u kojem bi bilo da se u trenutku pripreme pisanih ili usmenih odgovora Komisiji moglo poslužiti spisom (predmet C-204/00, odjeljak 103.).

Ako je uvid u spis, i posebno u dokumente koji bi mogli dovesti do oslobođenja od krivnje, omogućen u stadiju sudskog postupka, poduzeće koje je u pitanju mora pokazati da bi ti dokumenti bili korisni za njegovu obranu, a ne i da bi odluka bila drugačija (predmet C-199/99 P *Corus UK protiv Komisije*, odjeljak 128., predmet T-304/95, odjeljak 318.; i C-204/00, odjeljak 131.; također i predmet C-109/10 P, *Solvay SA protiv Komisije*).

Pravo na dobru upravu uključuje **obvezu uprave da obrazloži svoju odluku**. Nije potrebno izložiti sve relevantne činjenice i pravne zaključke, jer pitanje jesu li ispunjeni uvjeti za neku mjeru ispunjava uvjete iz članka 296. UFEU-a i članka 41. Povelje o temeljnim pravima treba procijeniti ne samo s obzirom na formulaciju, nego i u kontekstu propisa mjerodavnog za konkretnu situaciju. Stoga su razlozi za mjeru koja ima negativan učinak na osobu koja je u pitanju dovoljan ako je ta mjera donesena u kontekstu koji je toj osobi bio poznat i koji joj omogućava razumijevanje opsega mjere koja se na njega treba primijeniti. Osim toga, detalji obrazloženja trebaju biti sukladni praktičnim okolnostima te vremenu i tehničkim uvjetima primjene mjere (vidi predmet T-228/02 *Narodna mudžahedinska organizacija Irana protiv Vijeća*, odjeljak 141.)<sup>145</sup>.

U skladu s praksom Suda, obrazloženje treba jasno i nedvosmisleno navesti zaključke institucije koja je donijela odluku, na način koji osobama u pitanju omogućava razumijevanje razloga na temelju kojih je mjera donesena, kao i nadležnom sudu da primijeni svoju ovlast pri procjeni njezine zakonitosti.

To pravo također zahtijeva da nadležna tijela obrate pozornost do tog trenutka predanim podnescima osobe koja je u pitanju, pažljivo i nepristrano ispitujući sve relevantne aspekte predmeta i dajući detaljno obrazloženje svoje odluke (vidi predmet C-269/90 *Technische Universität München*, odjeljak 14.; također i predmet C-349/07 *Sopropé – Organizações de*

---

<sup>145</sup>[CJEU - T-200/11 / Judgment - Al Matri](#) od 28. svibnja 2013.

*Calçado Lda protiv Fazenda Pública*, odjeljak 50.). Obveza navođenja razloga za odluku koji su dovoljno određeni i konkretni da osobi omoguće razumijevanje zašto je njihov zahtjev odbijen je stoga logična posljedica načela poštovanja prava obrane (predmet C-277/11 *M. M. Protiv ministra pravosuđa, jednakosti i pravosuđa, Irska, državni odvjetnik*).

### **Dodaci na temelju PTP-a**

Pravo na dobru upravu iz članka 41. Povelje predstavlja jedinstvenu odredbu, bilo u pravnom sustavu EU-a, bilo u nacionalnim pravnim sustavima. Pravo građanâ na dobru upravu ugrađeno u Povelju nazivano je čak i revolucionarnim<sup>146</sup>. Prema nekim mišljenjima, pravo na dobru upravu je temelj ustavnog prava Unije koje definira europsku javnu upravu<sup>147</sup>. Sud je pravo na saslušanje također opisao kao pravo ustavnog statusa<sup>148</sup>. Članak 41. Povelje po prvi puta u europskoj povijesti predstavlja temelj kodifikacije europskog upravnog postupka i predstavlja pravnu osnovu za detaljnije propise<sup>149</sup>.

*Pitanja za raspravu:*

- *Raspravite na koji način pravo na dobru upravu ugrađeno u članak 41. utječe na nacionalnu i europsku praksu.*
- *Raspravite (mogući) značaj članka 41. na vaš pravni sustav.*
- *Na koji/ koje način(e) bi pravo na dobru upravu moglo unaprijediti zaštitu prava pojedinca?*
- *Također raspravite moguće buduće učinke situacija sličnih onima iz sudske prakse Suda EU-a na razini uprave država članica.*

---

<sup>146</sup> P. Craig, *The Constitutionalisation of Community Administration*, "European Law Review" 2003., str. 840.

<sup>147</sup> K. Kowalik – Bańczyk, *article 41*, [u:] „Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz”, ur. A. Wróbel, Varšava, 2013., str. 1120.

<sup>148</sup> Spojeni predmeti C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P *Komisija i drugi protiv Kadi*.

<sup>149</sup> K. D. Classen, *Gute Verwaltung*, str. 448.

### **Ugovor o Europskoj uniji – članak 11.**

1. Institucije građanima i predstavničkim udrugama na odgovarajući način omogućuju da objave i javno razmijene svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije.
  2. Institucije održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom.
  3. Europska komisija obavlja šira savjetovanja sa zainteresiranim strankama kako bi osigurala koherentno i transparentno djelovanje Unije.
- (...)

### **Ugovor o funkcioniranju Europske unije – članak 15.**

1. Institucije, tijela, uredi i agencije Unije, radi promicanja dobrog upravljanja i osiguranja sudjelovanja civilnog društva, pri svome radu koliko je god to moguće poštuju načelo otvorenosti djelovanja. (...)

**Članak 24. UEU-a.** Svaki se građanin Unije može pisanim putem obratiti bilo kojoj instituciji ili tijelu iz ovog članka ili iz članka 13. Ugovora o Europskoj uniji na jednom od jezika navedenih u članku 55. stavku 1. Ugovora o Europskoj uniji i dobiti odgovor na tom istom jeziku.

**Članak 340.** Ugovorna odgovornost Unije uređuje se pravom koje je mjerodavno za predmetni ugovor. U pogledu izvanugovorne odgovornosti Unija je, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna naknaditi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti.

Neovisno o stavku drugom, Europska središnja banka je, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna naknaditi svaku štetu koju ona ili njezini službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti.

### **Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja**

#### **Nacionalni ustavi – relevantne odredbe o pravu na dobru upravu:**

Povelje temeljnih prava i sloboda Češke Republike, članak 44. estonskog Ustava, članak 113. talijanskog Ustava, članci 3. i 29. ciparskog Ustava, članak 57. mađarskog Ustava, članci 18. i 23. austrijskog Ustava, članci 61., 63. i 77. poljskog Ustava; članci 22., 266., 268. i 271. portugalskog Ustava; članci 26., 39. i 40. slovenskog Ustava; članci 26. i 46. slovačkog Ustava.

## 2.7. Poglavlje 6. - PRAVDA

### ČLANAK 47. – PRAVO NA UČINKOVITI PRAVNI LIJEK I NA PRAVIČNO SUĐENJE

#### ČLANAK 47. – PRAVO NA UČINKOVITI PRAVNI LIJEK I NA PRAVIČNO SUĐENJE

Svatko čija su prava i slobode, zajamčeni pravom Unije, prekršeni, ima pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

Svatko ima pravo na pravično, javno suđenje u razumnom vremenskom roku pred neovisnim i nepristranim sudom, prethodno osnovanim u skladu sa zakonom. Svatko ima mogućnost da bude savjetovan, branjen i zastupan.

Pravna pomoć osigurava se za osobe koje nemaju dostatna sredstva, ako je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitoga pristupa pravosuđu.

**Objašnjenja** Konvencije ukratko navode da bi u skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava trebalo odrediti pravnu pomoć kada bi njen izostanak mogao učinkoviti pravni lijek učiniti nemogućim (presuda ESLJP-a od 9. listopada 1979., *Airey*, 6289/73, serija A, svezak 32., str. 11.). Sustav pravne pomoći postoji i u predmetima pred Sudom Europske unije.

Treba dodati da pravo na pravnu pomoć može biti tretirano kao pomoćno pravo pristupa pravnom savjetu i omogućava pravnu pomoć kao preduvjet učinkovitom pristupu pravosuđu. Pravo na pravnu pomoć je implicirano u doktrini neposrednog učinka koja nedvojbeno uključuje pravo pristupa pravdi. U svjetlu predanosti Suda praktičnim i učinkovitim pravima, pravo na zastupanje pred sudom, uključujući pravo na odvjetnika (presuda ESLJP-a od 13. svibnja 1980., 6694/74 *Artico protiv Italije*), i pravnu pomoć ponekad mogu biti obvezni<sup>150</sup>. Pravna pomoć mora biti obvezna za one koji za nju nemaju sredstva.

#### Sudska praksa

Tumačenje Povelje u skladu s Europskom poveljom za ljudska prava čini presude ESLJP-a o pravu na pravnu pomoć posebno relevantnima (članak 52. stavak 3. Povelje). Odgovor na pitanje treba li pravnu pomoć pružiti u interesu pravde daje se u okviru predmeta u cjelini, kako prvostupanjskog postupka, tako i postupka povodom žalbe. Slobodna pravna pomoć treba dati rezultate. Odlučujući o pružanju pravne pomoći putem odvjetnika, Europski sud za ljudska prava je zaključio da se o pitanju je li pružanje pravne pomoći nužno za pošteno suđenje treba odlučiti na temelju posebnih činjenica i okolnosti svakog predmeta i da ovisi o, između ostaloga, o značenju onoga što je u pitanju za podnositelja zahtjeva, složenosti mjerodavnog prava i postupka i o sposobnosti podnositelja zahtjeva da se sam zastupa (presude ESLJP-a u predmetima *Airey protiv Irske*, § 26; *McVicar protiv Ujedinjene Kraljevine*, §§ 48 i 49; *P., C. i S. protiv Ujedinjene Kraljevine* od 16. srpnja 2002., ESLJP

<sup>150</sup> Komentar, str. 370.

2002-VI, § 91, i *Steel i Morris protiv Ujedinjene Kraljevine*, § 61). Mogu se uzeti u obzir financijska situacija podnositelja zahtjeva ili njegove šanse uspjeha u postupku (presuda ESLJP-a u predmetu *Steel i Morris protiv Ujedinjene Kraljevine*, § 62).

Sud je odlučio (predmet C-63/01 *Evans protiv Ministra okoliša, prometa i regija*, str. 77.) da je sukladno načelima jednakosti i učinkovitosti na državama članicama i njihovim institucijama da procijene treba li s obzirom na postupak propisan direktivom pružiti pravnu pomoć.

Sud je radi unapređivanja pristupa pravosuđu u prekograničnim sporovima uspostavom minimalnih zajedničkih pravila o pravnoj pomoći za takve sporove uputio na **Direktivu Vijeća 2002/8/EZ** od 27. siječnja 2003. Uvodna izjava (5) te Direktive navodi, „ova Direktiva nastoji unaprijediti primjenu pravne pomoći u prekograničnim sporovima za osobe koje nemaju dostatna sredstva, a pomoć im je potrebna za osiguravanje djelotvornog pristupa pravosuđu. Opće priznato pravo pristupa pravnoj zaštiti potvrđuje se i člankom 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije”. Uvodna izjava (8ff) navodi: „Glavna svrha te Direktive jest jamčiti prikladnu razinu pravne pomoći u prekograničnim sporovima uspostavom minimalnih zajedničkih pravila o pravnoj pomoći za takve sporove. [...]Ova se Direktiva primjenjuje na prekogranične sporove u građanskim i trgovačkim stvarima. Sve osobe uključene u građanski ili trgovački spor, u području primjene ove Direktive, moraju imati mogućnost ostvariti svoja prava pred sudovima, čak i ako im njihova osobna financijska situacija ne omogućuje podmirivanje troškova postupka. Pravna se pomoć smatra odgovarajućom ako svojem korisniku omogućuje djelotvoran pristup pravosuđu pod uvjetima utvrđenima ovom Direktivom. Pravna pomoć treba obuhvaćati savjetovanje prije početka parnice radi postizanja izvansudske nagodbe, pravnu pomoć za pokretanje postupka pred sudom te zastupanje pred sudom i pomoć u podmirivanju ili oslobođenju od troškova postupka.”

Sud je, pozivajući se na praksu ESLJP-a, potvrdio kako **pravo na pravnu pomoć može uključivati i pomoć odvjetnika i oslobađanje od troškova postupka** (predmet C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels und Beratungsgesellschaft mbH protiv Savezne Republike Njemačke*, str. 48.). Sud se slaže s presudom ESLJP-a koja navodi da pravo na pravnu pomoć nije primjenjivo na sve situacije i da moraju postojati jasni kriteriji koji ga jamče. Što se tiče subjekata prava na pravnu pomoć, Sud je istaknuo da (u objašnjenjima) nije naznačeno mora li takva pomoć biti pružena pravnoj osobi niti koja je priroda troškova koji se njome pokrivaju. Sud je istaknuo da se pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, u skladu s člankom 47. Povelje, nalazi u Glavi VI. te Povelje o pravdi, u kojoj su druga procesna načela koja se odnose na fizičke i pravne osobe. Prema Sudu, uključivanje odredbe o pravnoj pomoći u članak Povelje o pravima na učinkoviti pravni lijek ukazuje da procjena potrebe za takvom pomoći treba biti napravljena na temelju prava konkretne osobe čija su prava i slobode koje jamči pravo Unije povrijeđeni, a ne na temelju javnog interesa, čak i ako je taj interes jedan od kriterija za procjenu potrebe za tom pomoći.

**Najvažnije kriterije** je Sud analizirao u predmetu 279/09. Sud je naglasio da je na nacionalnim sudovima da procijene jesu li uvjeti za dodjelu pravne pomoći ograničenje prava na pristup sudu koje podriva samu suštinu toga prava; streme li legitimnom cilju te postoji li razuman odnos proporcionalnosti između sredstava koja su upotrijebljena i legitimnog cilja koji se nastoji postići. Pri toj procjeni nacionalni sud treba uzimati u obzir predmet postupka, ima li podnositelj zahtjeva razumnu mogućnost uspjeha, značaj predmeta za podnositelja zahtjeva, složenost mjerodavnog prava i postupka i podnositeljevu sposobnost da se sam zastupa. Kako bi procijenio proporcionalnost,

nacionalni sud treba također uzeti u obzir iznos troškova postupka u odnosu na koje treba izvršiti avansno plaćanje i mogu li ti troškovi predstavljati nepremostivu zapreku za pristup sudu. S obzirom na pravne osobe, nacionalni sud može uzeti u obzir njihovu situaciju, između ostaloga oblik pravne osobe u pitanju i ostvaruje li ona dobit ili ne, financijsku situaciju partnera ili dioničara i njihovu sposobnost da pribave svotu potrebnu za pokretanje postupka.

*Pitanja za raspravu:*

- *Koji su kriteriji za dodjelu pravne pomoći fizičkoj osobi?*
- *Koji su kriteriji za dodjelu pravne pomoći pravnoj osobi?*
- *Raspravite značaj odredbe o pravnoj pomoći na učinkovit pristup pravosuđu, te u tom smislu (mogući) ulogu članka 47. u vašem pravnom poretku.*
- *Također raspravite moguće buduće učinke na slične situacije, kao što je spomenuto u sudskoj praksi Suda EU-a, na upravnoj razini u državama članicama.*

#### **Ugovor o funkcioniranju Europske unije – članak 67.**

(...) 4. Unija olakšava pristup pravosuđu, posebice putem načela uzajamnog priznavanja sudskih i izvansudskih odluka u građanskim predmetima.

#### **Članak 82.**

1. Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima u Uniji temelji se na načelu uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka te uključuje usklađivanje zakona i drugih propisa država članica u područjima iz stavka 2. i članka 83.

Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere za:

- (a) utvrđivanje pravila i postupaka kojima se osigurava priznavanje svih oblika presuda i sudskih odluka u čitavoj Uniji;
- (b) sprečavanje i rješavanje sukoba nadležnosti među državama članicama;
- (c) potporu osposobljavanju sudaca i sudskog osoblja;
- (d) olakšavanje suradnje među sudskim ili drugim odgovarajućim tijelima država članica u vezi s kaznenim postupcima i izvršenjem odluka.

2. Europski parlament i Vijeće mogu direktivama donesenima u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrditi minimalna pravila potrebna za olakšavanje uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka te policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima s prekograničnim elementima. U tim se pravilima uzimaju u obzir razlike pravnih tradicija i sustava država članica.

Pravila se odnose na:

- (a) uzajamno prihvaćanje dokaza među državama članicama;
- (b) prava pojedinaca u kaznenom postupku;
- (c) prava žrtava kaznenog djela;
- (d) sve druge posebne aspekte kaznenog postupka koje je Vijeće unaprijed odredilo odlukom; takvu odluku Vijeće donosi jednoglasno uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.

Usvajanje minimalnih pravila iz ovog stavka ne sprečava države članice da zadrže ili uvedu višu razinu zaštite pojedinaca.

### **Sekundarno zakonodavstvo**

Uredba Vijeća (EZ) br. 743/2002 od 25. travnja 2002. o uspostavi općeg okvira aktivnosti Zajednice za olakšavanja provedbe pravosudne suradnje u građanskim stvarima (SL L 115, 1.5.2002.)

Uredba Vijeća 4/2009/EZ o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršenju sudskih odluka te suradnji u stvarima koje se odnose na obvezu uzdržavanja (SL L 7, 10.1.2009.)

Direktiva Vijeća 2002/8/EZ od 27. siječnja 2003. o unapređivanju pristupa pravosuđu u prekograničnim sporovima utvrđivanjem minimalnih zajedničkih pravila o pravnoj pomoći u takvim sporovima (SL L 26, 31.1.2003.)

### **Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**

Članak 6. – Pravo na pošteno suđenje

1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. (...)

Članak 13. – Pravo na djelotvoran pravni lijek

Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.



### 3.1. Uvod – Povelja kao živi instrument

Ovaj dio posvećen je praktičnoj i proceduralnoj primjeni Povelje. On pokazuje da PTP – iako još nije široko poznata ni stručnjacima u zakonodavnim i sudskim krugovima – već predstavlja važan pravni alat. Istražit ćemo gdje se i na koji način u sporovima pred nacionalnim sudovima moguće osloniti na prava sadržana u Povelji; gdje se njezina načela mogu iskoristiti kako bi se izbjegle kontradikcije u nacionalnom zakonodavstvu te je li moguće primijeniti Povelju da bismo utvrdili zakonitost ponašanja dviju privatnih strana.

**Započnimo ovu raspravu pitanjem o primjenjivosti i naravi Povelje:**

Članak 6. UEU-a Povelji daje istu pravnu vrijednost kao i Ugovorima i u isto vrijeme ograničava njezinu primjenu, navodeći da se odredbama Povelje „*ni na koji način ne proširuju ovlasti Unije definirane Ugovorima*“. U svjetlu davne odluke luksemburškog Suda u slučaju *van Gend & Loos*<sup>151</sup>, kojom je uvedeno načelo izravnog djelovanja prava Unije, kojim se „*pojedincima ne nameću samo obveze nego i dodjeljuju prava, koja tako postaju dio njihova pravnog naslijeđa*“, još uvijek ima važnih pitanja koja se mogu postaviti o pravnoj naravi i djelovanju Povelje.

Iako se, kad se govori o Povelji, navodi da se njome pravna situacija ne mijenja nego se tek postojeća situacija čini lakše dostupnom, na temelju sudske prakse Europskog suda i nacionalnih sudova vidjet ćemo da su postojanje i obvezujuća snaga Povelje u biti utjecali na odluke te, vrlo vjerojatno, izmijenili i njihovu bit. Zato ima smisla pozabaviti se pitanjima o opsegu primjenjivosti i o primjeni PTP-a, budući da će se on sve više i sve češće koristiti kao pravni izvor u velikom broju sudskih sporova.

### 3.2. Primjenjivost PTP-a

**Prije svega, ako želimo koristiti Povelju, moramo znati gdje se i kada ona uopće primjenjuje. Formula za njezinu primjenjivost načelno se čini jednostavna:**

**Povelja štiti temeljna prava u EU. To znači da se ona primjenjuje na djelovanje institucija EU i onih na nacionalnoj razini u slučajevima kad države članice primjenjuju pravo EU.**

**U ovom poglavlju ćemo otkriti da ono što se čini lako i jednostavno nije uvijek takvo.**

#### 3.2.1. Primjenjivost na razini institucija EU

**Što se tiče razine institucija EU, odredba je vrlo jasna: Povelja se primjenjuje na sve institucije EU (Europska komisija, Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće EU, Sud Europske unije, Revizorski sud Europske unije i Europska središnja banka), kao i na tijela, urede i agencije. Njihovo djelovanje jasno je pokriveno zaštitom Povelje.**

U načelu, **pojedinaac ima mogućnost izravno se žaliti Sudu EU** ako se EU ne ponaša u skladu s Poveljom o temeljnim pravima EU (članak 263. PTP).. U praksi, međutim, na

<sup>151</sup> C 26-62, van Gend & Loos, presuda od 5. veljače 1963.

tom putu ima značajnih prepreka: pojedinac se može žaliti samo na onaj zakon EU koji ga se **izravno i pojedinačno tiče**, ili na regulatorni akt EU, ako on ne uključuje provedbene mjere i izravno se tiče tog pojedinca. Zbog tih ograničenja pojedincima se vrlo teško žaliti na konkretne zakonske akte, jer se zakoni obično odnose na sve ili na velike skupine ljudi. Zbog toga je malo vjerojatno da će pojedinac ispuniti ova pravila, ako u određenom zakonskom aktu nije konkretno naveden.

Zbog toga je **češći slučaj** da pojedinci **neizravno** dolaze do Suda EU. To se može dogoditi onda kad se pojedinac žali nacionalnom sudu, a u slučaju se pojavljuju pitanja povezana s tumačenjem relevantnog zakonodavstva EU i njegove usklađenosti s Poveljom. Tu situaciju analizirat ćemo u sljedećem poglavlju.

Osim odlučivanja o zahtjevima pojedinaca, Sud EU ima ovlasti i za izravno donošenje odluka u postupcima zbog povrede prava. Takve zahtjeve ne upućuju pojedinci, nego Komisija. Kao „čuvarica Ugovora“, Europska komisija ima dužnost nadzirati primjenu prava EU. Postupak zbog povrede prava – članci 258.-260. UFEU - jedan je od provedbenih mehanizama koje Komisija može primijeniti protiv države članice u slučaju da Komisija smatra da država članica krši obveze iz prava Unije. Ova opcija predstavlja značajan mehanizam za zaštitu temeljnih prava u EU i može se koristiti kad:

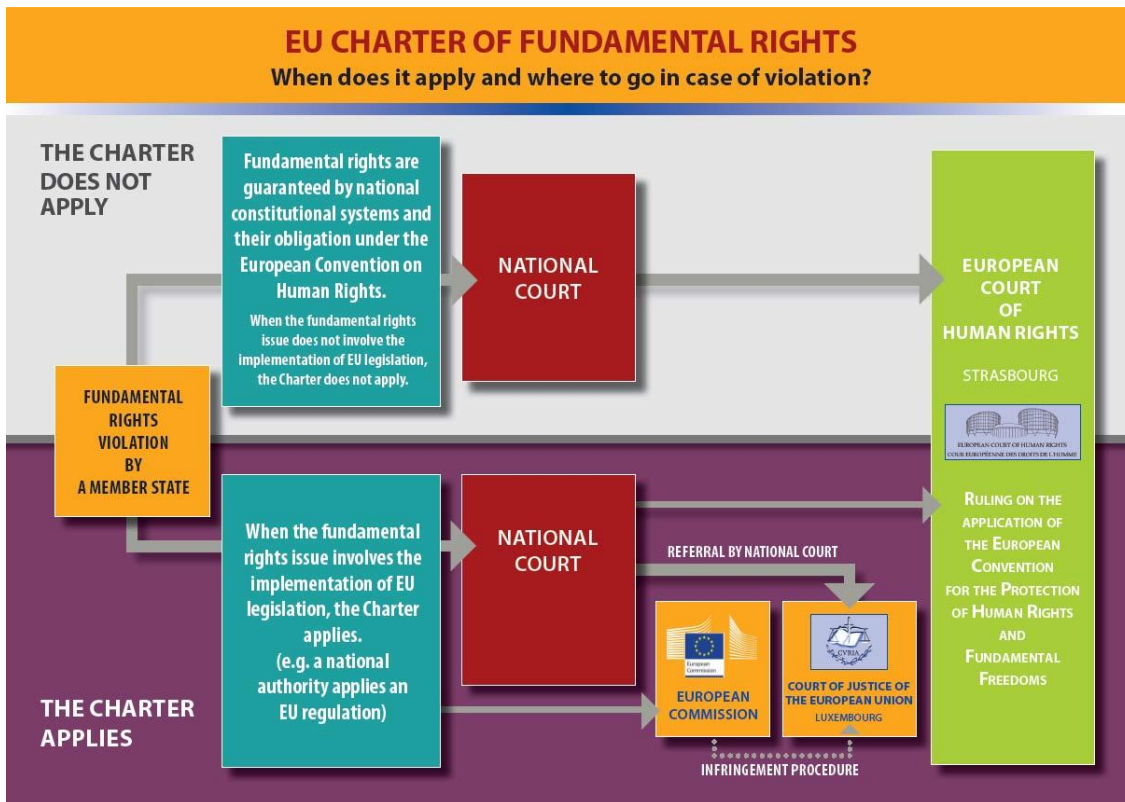
- država članica ne provodi jedan dio zakonodavstva EU koji se odnosi na ljudska prava;
- država članica provodi zakonodavstvo EU na način suprotan temeljnim pravima.

Komisija može djelovati na temelju informacija dobivenih od pojedinaca, ali to čini u vlastito ime te se stoga ne može izravno baviti pojedinačnim slučajevima.

### 3.2.2. Primjenjivost na razini država članica

**Što se tiče djelovanja na razini država članica, formula je sljedeća: PTP se primjenjuje na nacionalnoj razini kad god države članice provode ili primjenjuju pravo EU. U tom smislu, članak 51. stavak 1. PTP-a navodi da se „odredbe ove Povelje odnose na institucije i tijela Unije, uz poštivanje načela supsidijarnosti, i na države članice, i to onda kad one provode pravo Unije“.**

**Ako tijelo nacionalne vlasti krši neko temeljno pravo, prvo se treba obratiti nacionalnom pravosuđu. To je mjesto gdje treba donijeti sudsku odluku - uključujući i onu o primjeni Povelje. Samo u slučaju da nacionalni sudovi nisu sigurni u tumačenje nekog prava iz Povelje ili u njezinu primjenjivost, treba uputiti zahtjev za prethodnu odluku Sudu EU. Presuda Suda EU treba biti uključena u odluku nacionalnog suda.**



Izvor: Radni dokument Komisije o primjeni Povelje o temeljnim pravima iz 2011. str. 3.

#### Okvir

##### Članak 51. – Područje primjene

1. Odredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, i na države članice samo kada primjenjuju pravo Unije. Oni stoga moraju poštovati prava i držati se načela te promicati primjenu Povelje u skladu sa svojim ovlastima i poštujući ograničenja nadležnosti Unije, koje su joj dodijeljene u Ugovorima.
2. Poveljom se ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Unije, ne uspostavlja se nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima.

Kraj okvira

**Na prvi pogled, ova pravila čine se jasna i jednostavna. U praksi, međutim, područje njihove primjene na nacionalnoj razini postavlja neka od ključnih pitanja koja se tiču PTP-a:**

**U kojim okolnostima države članice "primjenjuju pravo Unije"? Što to zapravo znači?**

**U načelu, čini se postoje tri glavne mogućnosti:**

- Kad na raspolaganju ima zakonodavne ovlasti, EU može uskladiti zaštitu temeljnih prava na određenom području. Ona to obično čini usvajanjem direktive (npr. Direktiva o zaštiti podataka 95/46/EZ).
- Kad države članice EU djeluju u okviru prava EU, Sud EU može nametnuti određene granice pozivajući se na temeljna prava.
- Kada je situacija izvan konteksta prava EU, ono se ne može primijeniti u slučaju povrede prava, čak i kad je ona teška i značajna (na primjer, kod sustavnog lošeg tretmana vojnika neke države članice EU).

**Odredbe koje pokrivaju ovaj aspekt sadrže prilično komplicirane i nezgodne izraze i reference:**

Prema članku 6. UFEU, “prava, slobode i načela Povelje tumače se u skladu s općim odredbama glave VII. Povelje kojima se uređuje njezino tumačenje i primjena, uzimajući u obzir objašnjenja iz Povelje kojima se određuju izvori tih odredaba”.

Što se tiče značenja izraza “primjena prava EU”, nužno je vratiti se na Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima Europske unije<sup>152</sup>, odnosno na dio u kojem se govori u članku 51. U tom dokumentu navodi se da “*što se tiče država članica, iz sudske prakse Suda EU nedvosmisleno proizlazi da je zahtjev za poštivanje temeljnih prava definiranih u kontekstu Unije za države članice obvezujući samo onda kada one djeluju u okviru prava Unije*”.

U Objašnjenjima se navodi i da je Sud EU potvrdio ovu pravnu praksu: “[...] Treba imati na umu da su zahtjevi koji proistječu iz zaštite temeljnih prava u pravnom poretku Zajednice obvezujući i za države članice kad one primjenjuju propise Zajednice...”

To u praksi znači da prava iz Povelje treba uzimati u obzir kad se:

- direktive EU transponiraju u nacionalno zakonodavstvo,
- primjenjuje zakon EU (od strane tijela javne vlasti),
- primjenjuje i/ili tumači zakon EU u presudi na nacionalnom sudu.

Nacionalno zakonodavstvo sastavljeno u cilju primjene direktiva EU treba ispitati u svjetlu jamstava PTP-a, ne samo kad se ispunjavaju obvezni zahtjevi, nego i kad se koristi širi okvir za regulaciju.<sup>153</sup> Čak i u slučaju da određeni aspekti zakonodavstva EU nisu u potpunosti transponirani u nacionalno zakonodavstvo, nacionalnu praksu u tom smislu treba ocjenjivati u svjetlu odredbi PTP-a.

Nadalje, obveze iz Povelje obvezuju tijela država članica i kod provedbe prava EU, kad djeluju kao „produžena ruka” EU – kako u zakonodavstvu, tako i u upravi. Ovo potonje uključuje i ugovore, financiranje projekata, promotivne mjere i subvencije.

<sup>152</sup> Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima Europske unije, 2007/C 303/02, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:en:PDF> (posljednja posjeta 5. kolovoza 2014.)

<sup>153</sup> M. Borowsky, “Vor Titel VII”, u J. Meyer ed., Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. izdanje, 2014. stavak 24.

Međutim, sudska praksa Suda EU u potpunosti ne pojašnjava konkretno područje primjene PTP-a na razini nacionalnih ovlasti. Tek treba protumačiti koliko snažne moraju biti “točke dodira” između nacionalnog i prava EU<sup>154</sup> da bi se u konkretnom slučaju “aktivirala” jamstva PTP-a.

U akademskim krugovima, kao i u presudama Suda EU, mogu se naći primjeri formalističkih pristupa, ali i onih fleksibilnijih. Zato konačnu odluku o tome gdje leže granice “primjene zakonodavstva EU” još uvijek ne samo moraju, nego i mogu donijeti nacionalni suci. U ovom trenutku, opseg tumačenja proteže se od strogog pozivanja na nacionalno zakonodavstvo usvojeno u cilju transponiranja zakonodavstva EU u nacionalno pravo, do nešto raspršenijeg “područja djelovanja” prava EU. Novija sudska praksa Suda EU ukazuje na trend prilično širokog razumijevanja utjecaja zakona EU.

☛ **Sud Europske unije, C-370/12, *Thomas Pringle protiv Irske vlade, Irske i Državnog odvjetnika*, presuda od 27. studenog 2012.**<sup>155</sup>

Ova presuda odnosi se na prethodnu odluku o valjanosti odluke Europskog vijeća o izmjeni članka 136. UFEU, koji se tiče mehanizma stabilnosti za države članice čija je valuta euro (tzv. Ugovor ESM). Nadalje, ona se bavi tumačenjem općih načela djelotvorne pravne zaštite i pravne sigurnosti.

U postupku na irskom Visokom sudu zastupnik u Irskom parlamentu g. Pringle ustvrdio je da Irska, time što je ratificirala Ugovor ESM, preuzima obveze koje su u suprotnosti s Ugovorima EU koji se tiču gospodarske i monetarne politike te je ustvrdio da je Ugovor ESM u suprotnosti s općim načelom djelotvorne pravne zaštite, kao i s načelom pravne sigurnosti.

Kod prve točke, Sud je donio odluku da opće načelo djelotvorne pravne zaštite ne isključuje sklapanje sporazuma kao što je Ugovor ESM, budući da se odredbama UEU i UFEU Uniji ne dodjeljuje posebna ovlast za uspostavu trajnog mehanizma stabilnosti kao što je ESM.

Što se tiče **prava na djelotvornu sudsku zaštitu** u okviru PTP-a, Sud EU je zaključio sljedeće:

*“kako se navodi u članku 51. stavku 1. Povelje, njezine odredbe odnose se na države članice samo onda kad one primjenjuju pravo Unije. U skladu s člankom 51. stavkom 2., Poveljom se područje primjene prava Unije ne proširuje izvan ovlasti Unije te se ne uspostavljaju nove ovlasti ili zadaci Unije, odnosno ne mijenjaju ovlasti i zadaci navedeni u Ugovorima. U skladu s navedenim, Sud može tumačiti pravo Europske unije, u svjetlu Povelje, unutar granica dodijeljenih mu oblasti.”*

Europski sud pozvao se na ovaj prag i kod sljedećih odluka:

<sup>154</sup> Safjan, Marek (2012): Područja primjene Povelje o temeljnim pravima Europske unije: područja sukoba? EUI Working Papers LAW 2012/22. str. 2.

<sup>155</sup> C-370/12, *Thomas Pringle protiv Irske vlade, Irske i Državnog odvjetnika*, presuda od 27. studenog 2012.

- C-400/10, *J. McB. protiv L. E.*, presuda od 5. listopada 2010.
- C-256/11, *Dereci i ostali*, presuda od 15. studenog 2011.

- ☛ Sud Europske unije, C-617/10, *Åklagaren protiv Hansa Åkerberga Franssona*, presuda od 26. veljače 2013.

Predmet Akerberg Fransson odnosio se na švedskog ribara. Švedska porezna uprava optužila ga je da ne prijavljuje svoj dohodak na odgovarajući način, odnosno da smanjuje iznos poreza na dodanu vrijednost koji je dužan platiti. Dobio je kaznu zbog poreznog prekršaja, dio kojega je bio i prekršaj u prijavi PDV-a. Tužiteljstvo je kasnije podnijelo i kaznenu prijavu zbog neplaćanja poreza protiv g. Akerberga, i to zbog iste stvari. Švedski sud obratio se Sudu EU s upitom je li provođenje i upravnog i kaznenog postupka u skladu s člankom 50. PTP-a (načelo *ne bis in idem*).

Sud EU u svojoj je presudi prvo morao donijeti odluku je li riječ o slučaju gdje je moguće primijeniti PTP. Zato je iskoristio Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima Europske unije<sup>156</sup> za tumačenje članka 51. same Povelje, koji ograničava ovlasti država članica “u primjeni zakona Unije” na “...države članice kad djeluju unutar ovlasti zakona Unije”.

Ovo tumačenje Sudu je omogućilo da donese odluku da je u ovom predmetu dovoljno to što su kazne izrečene ribaru “djelomično” povezane s PDV-om (stavak 24. presude) da bi Povelja bila primjenjiva. Prema mišljenju Suda, činjenica da se nacionalne mjere na temelju kojih su izrečene kazne porezne uprave zapravo ne odnose na relevantnu direktivu nije važna, budući da krajnji cilj tih nacionalnih mjera odgovara cilju direktive. Sud je naglasio činjenicu da države članice imaju obvezu osigurati učinkovite mjere za prikupljanje PDV-a na temelju Direktive Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu PDV-a i da se to odnosi na financijske interese same Europske unije, budući da se i resursi Unije djelomično zasnivaju na prihodu od PDV-a.

Kritička ocjena

Mnogi analitičari ocijenili su da ova presuda pokazuje “ekspanzionističku crtu” u pristupu Suda EU (za što države članice često sumnjiče Sud). Ostaje da se vidi – sa sve bogatijom sudskom praksom – je li to slučaj ili je Sud područje PDV-a ocijenio tako značajnim i snažno povezanim s EU da je želio zadržati ovlasti nad svime što je s tim područjem povezano.

- ☛ Sud Europske unije, C-418/11T, *Texdata*, presuda od 26. rujna 2013.

<sup>156</sup> Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima Europske unije , 2007/C 303/02, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:en:PDF> (posljednja posjeta 5. kolovoza 2014.)

Texdata je njemačka tvrtka koja se bavi razvojem i prodajom softvera. Ova tvrtka provodi svoje djelatnosti u Austriji preko predstavništva koje je registrirano u austrijskom poslovnom registru kao ogranak tvrtke iz druge države članice.

Predmet je povezan sa zahtjevom iz austrijskog zakona o trgovačkim društvima, kojim su – na temelju članka 12. Jedanaeste Direktive Vijeća 89/666/EEZ – za nedostavljanje određenih fiskalnih dokumenata u određenom vremenskom roku propisane automatske periodične kazne. Ovaj zahtjev odnosi se na tvrtke osnovane u drugoj državi članici koje imaju ogranak u Austriji. Sud je imao zadatak ispitati usklađenost ovog sustava s Direktivom, slobodom poslovnog udruživanja i načelom djelotvorne sudske zaštite, kao i pravom na obranu utvrđenim člankom 47. PTP-a.

Što se tiče primjenjivosti PTP-a Sud se u potpunosti oslonio na presudu u predmetu Åkerberga Franssona i došao do istog zaključka:

**“72. U tom smislu, sudska praksa Suda u biti pokazuje da su temeljna prava koja jamči pravni poredak Europske unije primjenjiva u svim situacijama na koje se odnosi pravo EU, no ne i izvan tih situacija. U skladu s ovim ograničenjima, Sud je već donio odluku da nema ovlasti za ocjenjivanje, u svjetlu Povelje, nacionalnog zakonodavstva koje ne spada u okvir prava EU. S druge strane, ako nacionalno zakonodavstvo spada u okvir prava EU, Sud, ako se od njega traži da donese preliminarnu odluku, mora osigurati pomoć u tumačenju koje je potrebno da bi nacionalni sud odredio je li to zakonodavstvo usklađeno s temeljnim pravima poštivanje kojih sud osigurava (vidi, *inter alia*, Predmet C-617/10 Åkerberg Fransson [2013] ECR I-0000, Stavak 19. i citiranu sudsku praksu).**

*73. Sud je u ovoj prilici u mogućnosti objasniti da se, u svjetlu te sudske prakse i objašnjenja koja se odnose na članak 51. Povelje, temeljna prava zajamčena Poveljom moraju poštivati ako se nacionalno zakonodavstvo nalazi o okviru prava EU. Drugim riječima, primjenjivost prava EU uključuje primjenjivost temeljnih prava zajamčenih Poveljom (u tom smislu vidi Åkerberg Fransson, Stavak 20. i 21.).”*

Kritička ocjena<sup>157</sup>

Očito je da je ovom presudom Sud pokušao uspostaviti kriterije koje je postavio u predmetu Åkerberg Fransson kao novo mjerilo za određivanje primjenjivosti PTP-a.

### 3.2.3. Ovlast za primjenu PTP-a na nacionalnoj razini od strane nacionalnih sudova

U načelu, nadležni nacionalni sudovi zaduženi su za provedbu temeljnih prava zajamčenih Poveljom u predmetima gdje je moguće uspostaviti vezu s pravom EU. To uključuje ovlasti i obveze da se ispita krše li se nekim konkretnim postupkom javne uprave prava PTP-a, kao i osnovu za analizu nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na konkretni predmet u svjetlu njegove usklađenosti s pravom EU, uključujući i prava iz Povelje.

---

<sup>157</sup> Vidi više na: European Law Blog, “C-418/11 Texdata: All Quiet on the Åkerberg Fransson Front”, 1. listopada 2013., dostupno na <http://europeanlawblog.eu/?p=1969> (posljednja posjeta 17. srpnja 2014.)

#### ☛ **Austrijski Ustavni sud, U466/11, presuda od 14. ožujka 2012.**

Jedna od najvažnijih odluka u Austriji u vezi s PTP-om bila je odluka Ustavnog suda kojom je Povelja dobila ustavni status (U466/11ua od 14. ožujka 2012.). Povod za to bio je prigovor zbog kršenja prava na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje, u skladu s člankom 47. PTP-a, u predmetu dvoje kineskih državljana tražitelja azila. Budući da su se podnositelji prigovora, u okviru općenite tvrdnje da su im prekršena ustavom zajamčena prava, oslanjali isključivo na prava zasnovana na članku 47. PTP-a, Sud je trebao utvrditi daje li navodno kršenje Povelje nadležnost Ustavnom sudu i predstavlja li PTP standard za ocjenu postupka u skladu s člankom 144a Federalnog ustavnog zakona.

U svojoj odluci Sud se pozvao na ravnopravnost, odnosno doktrinu ekvivalentnosti<sup>158</sup> i na temelju presude *Pasquini* (Sud EU od 19. lipnja 2003.) zaključio da “prema pravu Unije, prava zajamčena izravno primjenjivim pravom Unije mora biti moguće primijeniti u postupcima koji se vode zbog usporedivih prava koja proistječu iz pravnog poretka država članica”<sup>159</sup>. Sud se pozvao na Europsku konvenciju o ljudskim pravima, koja u Austriji ima ustavni status, kao i mnoga područja zaštite koja se preklapaju s mlađim PTP-om.

Sud je tako zaključio da “na osnovi domaće pravne situacije, prema načelu ekvivalentnosti slijedi da se na prava zajamčena **PTP-om moguće pozvati kao na izvor ustavom zajamčenih prava** u skladu s člancima 144. i 144.a Federalnog ustavnog zakona (B-VG)”<sup>160</sup>.

Ustavni sud donio je i odluku da je, u pitanjima koja se tiču PTP-a, Ustavni sud taj koji ima obvezu uputiti zahtjev za prethodnu odluku Sudu EU, u smislu značenja članka 267. stavka 3. UFEU, a ne Sud za azilante, koji ima samo pravo to učiniti. Ako Ustavni sud ima određene sumnje u vezi s tumačenjem neke odredbe prava Unije - uključujući i PTP – Ustavni sud treba uputiti zahtjev Sudu EU, koji će onda donijeti prethodnu odluku. Ako postoje sumnje o pozadini Europske konvencije o ljudskim pravima i sudske prakse Europskog suda za ljudska prava i drugih visokih sudova na ovu temu, Ustavni sud treba donijeti odluku bez ishođenja prethodne odluke. Utvrđeno je da ne postoji obveza upućivanja zahtjeva Sudu EU ako za odluku nije relevantna ni jedna točka prava. Takav je slučaj na polju PTP-a, kad pravo koje je zajamčeno ustavnim zakonom te pravo iz Europske konvencije o ljudskim pravima ima isto područje primjene kao i pravo iz PTP-a. U takvom slučaju, u skladu s austrijskim ustavnim uređenjem, odluku treba donijeti Ustavni sud bez potrebe za ishođenjem prethodne odluke.<sup>161</sup>

Kritička ocjena

---

<sup>158</sup> Za tu doktrinu vidi presude: C-33/76, *Rewe*, presuda od 16. prosinca 1976., C-45/76, *Comet* presuda od 16. prosinca 1976. i C-326/96, *Levez*, presuda od 1. prosinca 1998.

<sup>159</sup> Preveo autor.

<sup>160</sup> Preveo autor.

<sup>161</sup> Za engleski i njemački sažetak predmeta vidi Europsku bazu podataka o pravu azila, dostupno na <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/austria-constitutional-court-14-march-2012-u46611-ua> (posljednja posjeta 17. srpnja 2014.)



Ova odluka privukla je veliku pažnju i dovela do kontroverznih rasprava u stručnoj literaturi. Najveća kritika došla je od strane Vrhovnog suda, koji je odluku shvatio kao postulaciju monopola Ustavnog suda na ocjenu temeljnih prava. U svom priopćenju Vrhovni sud osobito je kritizirao razloge za ovu odluku, utemeljenu na doktrini ekvivalentnosti, prema kojoj nacionalni postupci koji se tiču primjene prava Zajednice ne smiju biti manje povoljni od onih koji se odnose na domaće pravo ili slične domaće zahtjeve. Ako Ustavni sud pođe korak dalje i izjednači druga prava Unije s ustavom zajamčenim pravima, to bi imalo veliki značaj za njegov odnos s Višim upravnim sudom: Ustavni sud u krajnjoj bi liniji u velikoj mjeri bio odgovoran za nacionalno tumačenje prava Unije. Uz novouvedeno pravo na pojedinačnu žalbu (*Gesetzesbeschwerde*) bilo bi se moguće žaliti i na kršenje neke odredbe od strane suda.

Prema Vrhovnom sudu, generalizacija postulata da svaka sudska ocjena spada pod odgovornost Ustavnog suda bila bi još opasnija. Argument protiv tako širokog tumačenja doktrine ekvivalentnosti glasi da je pravna zaštita od nacionalnog prava koje krši pravo Unije zajamčena kroz pravne lijekove građanskog, kaznenog i upravnog prava. Ti pravni lijekovi priječe primjenu odredbi kojima se krši pravo Unije, tako da nije potrebna njihova suspenzija. Iako države članice imaju obvezu ukloniti neusklađene odredbe, ta zadaća prvenstveno leži na zakonodavcu, tako da dodatna nadležnost Ustavnog suda nije nužna, ustvrdio je Vrhovni sud.<sup>162</sup>

#### ☛ **Viši upravni sud, odluka 2010/15/0196 od 23. siječnja 2013.**

Podnositelj prigovora koji se javio za usmeno saslušanje na Neovisnom financijskom tribunalu (Unabhängiger Finanzsenat – UFS) u vezi s odbitkom PDV-a na automobil nije bio valjano pozvan, zbog čega je ustvrdio da je na taj način prekršeno njegovo pravo na usmeno saslušanje. Viši upravni sud ustvrdio je da postupci koji se odnose na PDV spadaju u okvir prava Unije, a time i u okvir PTP-a, u skladu s člankom 1. stavkom 1. Stoga je na takve postupke primjenjiv članak 47. stavak 2. PTP-a. Sud je zaključio da je prigovor opravdan budući da javno tijelo podnositelju prigovora nije omogućilo da prisustvuje suđenju. Prema pravu Unije, svaki nacionalni sud, pa tako i Viši upravni sud, ima obvezu zaštite prava zajamčenih PTP-om.

Kritička ocjena

**Ova je odluka važna jer je Viši upravni sud jasno ustvrdio da je zaštita temeljnih prava u sudskim postupcima u nadležnosti ne samo Ustavnog suda, već i samog Višeg upravnog suda. Pozivanjem na PTP Viši upravni sud omogućio je da prigovor, koji bi u svjetlu nacionalne sudske prakse imao malo izgleda za uspjeh, bude usvojen. Stvarne posljedice ove austrijske odluke od ključnog su značaja. Nakon njezina donošenja, svatko tko misli da su mu prava zajamčena PTP-om prekršena, može se za pravni lijek obratiti Upravnom sudu, pa nakon toga i Višem upravnom sudu, kao i redovnim**

<sup>162</sup> Vidi Vrhovni sud Austrije, Zum Grundrechtecharta-Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs, dostupno na [www.ogh.gv.at](http://www.ogh.gv.at) (posljednja posjeta 2. svibnja 2013.)

sudovima, a konačno i Vrhovnom sudu (u građanskom i kaznenom postupku). Osim toga, ostaje otvoren put i do Ustavnog suda.<sup>163</sup>

### 3.3. Mogući izravni horizontalni učinci prava iz PTP-a

Premda je prilično jasno da u primjeni ili provedbi prava EU države članice uvijek imaju obvezu držati se Povelje, ostaje nejasno, a i predmet je mnogih rasprava, u kojoj mjeri Povelja obvezuje treće strane, odnosno koliko daleko se Povelja horizontalno proteže. U načelu, obveze iz Povelje ne obvezuju izravno privatne strane.

Kad se radi o pitanju obveze države da zaštiti ljudska prava, čini se da je općeprihvaćeno da ona vrijedi za ona prava koja proističu iz Europske konvencije o ljudskim pravima.<sup>164</sup>

To se ističe i u drugoj rečenici članka 51. stavka 1., koja navodi da države članice trebaju promicati primjenu prava i načela, što se, prema Borowskom<sup>165</sup>, može tumačiti kao obveza za provedbu temeljnih prava.

Neka od konkretnih jamstava prava u PTP-u uključuju i obveze i zabrane, što u praksi ima neizravan učinak na treće strane (*mittelbare Drittwirkung*), poput zabrane reproduktivnog kloniranja ljudskih bića i ostvarivanja financijske koristi od ljudskog tijela ili njegovih dijelova (članak 3. stavak 2.), zabrane ropstva i prisilnog rada (članak 5.) ili dječjeg rada (članak 32.). Tako je i na području dječjih prava, gdje se privatnim osobama čak izravno nameću neke obveze, poput one iz članka 24. stavka 2., gdje stoji da javne i privatne institucije u prvom redu moraju voditi računa o interesima djece, dok se u stavku 3. navodi da svako dijete ima pravo održavati osobni odnos u redovitom i izravnom kontaktu s oba svoja roditelja.

Neke druge odredbe Povelje vrlo vjerojatno će naći primjenu u horizontalnim sporovima. To su<sup>166</sup>: članak 8. (zaštita osobnih podataka), članak 11. (sloboda izražavanja i informiranja), članak 12. (sloboda okupljanja i udruživanja, koja uključuje i pravo na osnivanje sindikata i pristupanje njima), članak 16. (sloboda poslovanja), članak 17. (pravo na vlasništvo i zaštita intelektualnog vlasništva), članak 21. (zabrana diskriminacije), članak 22. (jednakost žena i muškaraca), članak 27. (pravo na informiranje radnika i razgovor s poslodavcem), članak 28. (pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje), članak 30. (zaštita u slučaju neopravdanog

<sup>163</sup> Die Presse, "VwGH erweitert den Grundrechtsschutz", dostupno na <http://diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/1345774/VwGH-erweitert-den-Grundrechtsschutz>, (posljednja posjeta 22. kolovoza 2013.)

<sup>164</sup> Vidi M. Borowsky, "Artikel 51," u J. Meyer ed., Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. izdanje, 2014. stavak 31. koji se poziva na članak 51. stavak 3. prva rečenica: što se tiče prava koja ova Povelja sadrži, a koja odgovaraju pravima koja jamči Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg tih prava isti je kao i u rečenoj Konvenciji.

<sup>165</sup> M. Borowsky, "Artikel 51", in J. Meyer ed., Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. izdanje, 2014. stavak 31.

<sup>166</sup> Vidi: Leczykiewicz, "Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights", 38 European Law Review, 479 (2013)

otpuštanja), članak 31. (pravo na pravične i pravedne uvjete rada), članak 32. (zabrana dječjeg rada i zaštita mladih zaposlenih osoba), članak 33. stavak 2. (zaštita od otpuštanja iz razloga povezanih s majčinstvom i pravo na plaćeni rodiljni dopust i roditeljski dopust rođenja ili usvajanja djeteta).

Treba imati na umu, međutim, da su jamstva iz Povelje ograničena principom supsidijarnosti iz članka 51. Što se tiče institucija i tijela EU, to ne znači ograničenje obveze u smislu poštivanja prava iz Povelje, već ograničenje zakonodavnog djelovanja unutar područja temeljnih prava navedenih u Povelji.<sup>167</sup>

Sud EU ima ključnu ulogu u daljnjoj razradi ideje o horizontalnom učinku, no to čini uz određene nejasnoće. Iz predmeta Dominguez<sup>168</sup> (o pravu na plaćeni godišnji odmor) možemo naučiti mnogo o različitim koracima razmatranja koje Sud provodi kad odlučuje o predmetu kod kojeg se radi o potencijalnom horizontalnom učinku (neke direktive):

Navodeći sljedeće, Sud je izvršio veliki pritisak na nacionalni sud da proširi svoje ovlasti tumačenja što je više moguće: "Treba istaknuti da načelo da nacionalno pravo treba tumačiti u skladu s pravom Europske unije zahtijeva i od nacionalnih sudova da čine sve što je u okviru njihovih ovlasti, uzimajući u obzir ukupno domaće pravo i primjenjujući metode tumačenja koje priznaje domaće pravo, kako bi osigurali da određena direktiva ima punu snagu i da se njezinom primjenom ostvaruju rezultati koji su u skladu s ciljevima direktive."

Sud je također istaknuo da, ako tumačenjem nije moguće ostvariti cilj direktive, nacionalni sud treba ocijeniti može li se tužitelj osloniti na izravan učinak njezinog relevantnog dijela, odnosno da treba istražiti može li se tuženik tretirati kao emanacija države: "

"izravan učinak se prebaciti na tijelo, bez obzira kakav pravni oblik ono imalo, koje je u skladu s mjerom koju je država usvojila postalo odgovorno za pružanje javne usluge pod kontrolom države i kojem su u tu svrhu dodijeljene posebne ovlasti povrh onih koje proistječu iz uobičajenih pravila koja se primjenjuju u odnosima između pojedinaca".

Sud je istovremeno podržao svoju doktrinu neizravnog horizontalnog učinka, navodeći: "Istina je da se Sud ustrajno držao stajališta da se samom direktivom pojedincu ne mogu nametnuti obveze pa je se, u skladu s tim, kao takvu ne može koristiti protiv pojedinca".

Ako ni to nije moguće, Sud je istaknuo da bi se oštećena strana trebala osloniti na predmet *Francovich* "kako bi, ako je to primjereno, dobila obeštećenje za pretrpljeni gubitak".

---

<sup>167</sup> Za razliku između obveze poštivanja i prava na pripremu zakonodavstva na području temeljnih prava vidi mišljenje Suda EU 2/94 od 28. ožujka 1996., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CV0002:EN:PDF>, (posljednja posjeta 5. kolovoza 2014.), koji je zaključio da EU nema ovlasti pristupiti Konvenciji.

<sup>168</sup> C-282/10, *Dominguez protiv Centre informatique du Centre Ouest Atlantique i Préfet de la région Centre*, presuda od 24. siječnja 2012.

U ovoj presudi Sud EU u biti nije koristio Povelju ili pravu na korištenje plaćenog godišnjeg odmora dao status "općeg pravnog načela". Razmotrimo li sudsku praksu u nastavku, možemo pokušati zamisliti bi li to išta promijenilo.

☛ **Sud Europske unije, C-144/04, *Mangold protiv Helma*, presuda od 22. studenog 2005.**

U predmetu o kojem je riječ radi se o radnom sporu između g. Mangolda i njegovog poslodavca g. Helma – obojica su privatne osobe. U pitanju je bila primjena njemačke pravne norme od strane poslodavca, koji je dopustio određeni oblik dobne diskriminacije. Slučaj se dogodio prije nego što je u Njemačkoj isteklo razdoblje primjene Direktive 2000/78/EZ.

Ovaj predmet doveo je do nastanka onoga što je kasnije nazvano "Mangoldovom doktrinom", a Sud je odlučio sljedeće:

75. Načelo nediskriminacije na osnovi dobi tako treba smatrati općim principom prava Zajednice. Ako nacionalni propisi spadaju u okvir prava Zajednice (...) i Sudu se upućuje zahtjev za donošenje prethodne odluke, Sud mora postaviti sve kriterije tumačenja koje je zatražio nacionalni sud kako bi utvrdio jesu li ti propisi usklađeni s ovim načelom.

76. Stoga poštivanje općeg načela ravnopravnog tretmana, osobito u odnosu na dob, kao takvo ne može ovisiti o isteku razdoblja koje je državi članici dano za prijenos u svoje zakonodavstvo neke direktive, čija je namjera postavljanje općeg okvira za suzbijanje diskriminacije na osnovi dobi, osobito što se tiče organizacije odgovarajućih pravnih lijekova, tereta dokaza, zaštite od viktimizacije, socijalnog dijaloga, pozitivne diskriminacije i drugih konkretnih mjera za provedbu takve direktive.

77. U takvim okolnostima nacionalni sud u sporu koji se tiče načela nediskriminacije u odnosu na dob, u predmetu u njegovoj nadležnosti, ima odgovornost pružanja pravne zaštite pojedinaca koja proizlazi iz pravila prava Zajednice te mora osigurati da su ti propisi u potpunosti djelotvorni, stavljajući na stranu odredbe nacionalnog prava koje bi s time mogle biti u sukobu.

Kritička ocjena

Time što je ravnopravan tretman postavio kao opće načelo prava EU, predmet *Mangold protiv Helma* učinio je ravnopravan tretman dostupnim za privatne osobe na osnovi izravnog horizontalnog učinka. Drugo, to znači da se zakonodavstvo države članice, pa i ono EU, može dovesti u pitanje ako se njime ne osigurava opće načelo ravnopravnog tretmana.

☛ **Sud Europske unije (Veliko vijeće), C-555/07, *Seda Küçükdeveci protiv Swedex GmbH&CoKG*, presuda od 19. prosinca 2010.**

U predmetu se radilo o sporu između gđe. Küçükdeveci i njenog bivšeg poslodavca Swedexa – dviju privatnih osoba. Riječ je bila o provedbi njemačke pravne norme od strane poslodavca, koja je dopuštala određeni oblik dobne diskriminacije.

Najzanimljivije je pitanje bilo kada je i kako moguće primijeniti pravo Europske unije u predmetu između dviju privatnih strana poput ovoga. U načelu, direktive Vijeća nemaju “izravan horizontalni učinak” – što znači da se pojedinci na njih ne mogu oslanjati u sporovima s drugim pojedincima.

Po izbijanju predmeta Küçükdeveci Sud je naglasio da je načelo nediskriminacije na osnovi dobi opći princip prava EU. Preciznije rečeno, Sud je eksplicitno priznao da se načelo nediskriminacije na osnovi dobi “konkretno spominje u Direktivi Vijeća 2000/78/EZ.

Nadalje, Sud je podsjetio da nacionalno zakonodavstvo koje spada u područje primjene prava EU treba ispitivati i tumačiti u svjetlu ovog načela.

Što je najvažnije, Sud je donio jasnu odluku da nacionalni sudovi moraju stavljati izvan snage nacionalno zakonodavstvo koje nije u skladu s ovima načelom te da ta obveza vrijedi i u postupcima između pojedinaca i bez obzira na to odluči li se nacionalni sud pozvati na prethodnu ocjenu Suda ili ne.

#### Kritička ocjena

Ovom presudom u biti se daje izravan praktični učinak odredbama direktiva koje izražavaju opća načela prava EU, čak i horizontalnim situacijama. To je osobito važno u vezi s temeljnim pravima, budući da su ona postavljena kao sastavni dio tih općih načela.

#### 3.4. Opća načela EU i prava iz PTP-a

Pravni stručnjaci razlikuju nekoliko tipova općih načela prava EU. Prva kategorija uključuje načela koja proizlaze iz vladavine prava. Između ostalih, u ovu kategoriju spadaju načelo ravnopravnosti i načelo pravne sigurnosti. Sud se oslanja na načela ovog tipa na osnovi temeljne pretpostavke da je pravni poredak EU zasnovan na vladavini prava. Iz tog razloga ovo su u biti načela javnog prava.

U Ugovorima se izričito ne navodi ova vrsta načela. Zato bi se moglo reći da ona “prethode pisanom pravu”, da ih Sud ekstrapolira iz zakona država članica te da ih Sud koristi za nadopunu i preciziranje odredbi Ugovora. Druga kategorija općih načela prava EU uključuje načela koja služe kao podloga ustavnoj strukturi EU i tako definiraju “pravnu strukturu” EU. Načelo supremacije i načelo izravnog učinka primjeri su ove kategorije, jer čine “bitne karakteristike pravnog poretka (EU)”<sup>169</sup>. Sud se kod ovih načela ne oslanja na pravo država članica, već ih “Sud ustanovljuje postupkom indukcije” u smislu razvoja *ius commune europaeum*.

---

<sup>169</sup> M. Zuleeg, “A Community of Law: Legal Cohesion in the European Union”, 20 Fordham International Law Journal 623 (1997)

PTP razlikuje opća načela i prava. Članak 51., stavak 1. u drugoj rečenici obvezuje institucije, tijela, urede i agencije EU da:

- poštuju prava,
- poštuju principe, i
- promiču primjenu i jednog i drugog – prava i principa.

Razlozi za ovo razlikovanje potječu iz rasprava tijekom zasjedanja (*Conventa*) o temeljnim pravima u sklopu kojih je oblikovan tekst Povelje. Upravo je uvođenje socijalnih prava navelo članove zasjedanja da inzistiraju na razlikovanju prava, koja imaju jasno obvezujući i izravno primjenjiv karakter, i načela, koja se mogu tumačiti kao smjernice, a ne kao ovlasti za provedbu.<sup>170</sup> Treba, međutim, naglasiti da razlikovanje prava i načela ne treba provoditi u odnosu na mogućnost vođenja spora o njima, nego u odnosu na njihov "status provedivosti". Načelima su, da bi bila primjenjiva, pa onda i provediva, potrebne (zakonske) provedbene mjere. Prema objašnjenjima zasjedanja, ona kao takva ne dovode do izravnih zahtjeva za pozitivnim djelovanjem od strane institucija Unije ili tijela država članica.

Međutim, u slučaju normi koje se protive načelima PTP-a, (nacionalni) sudovi mogu se pozvati na načela i poništiti takve norme, primjenjujući ih na taj način izravno. Tako neka načela imaju svojevrsan obrambeni karakter i prvenstveni im je cilj zaštita nacionalnih normi (osobito socijalnih standarda) od niveliranja od strane Europske unije i njezinih konkurentskih normi.

U Objašnjenjima koje je objavio Prezidij Konvencije, koji je i sastavio Povelju o temeljnim pravima Europske unije, kao primjeri načela koja se u Povelji priznaju spominju se članak 25. (*prava starijih osoba*), članak 26. (*uključivanje osoba s invaliditetom*) i članak 37. (*zaštita okoliša*).

#### **Članak 52. – Opseg i tumačenje prava i načela**

Odredbe ove Povelje koje sadržavaju načela mogu biti provedene zakonodavnim i izvršnim aktima institucija, tijela, ureda i agencija Unije te aktima država članica dok u izvršavanju svojih ovlasti provode pravo Unije. One su u sudskoj nadležnosti samo u tumačenju tih akata te u presudama o njihovoj zakonitosti.

U praksi su granice između prava i načela fluidne. U nekim člancima spominju se elementi i prava i načela, poput npr. članka 23. (*ravnopravnost žena i muškaraca*),

<sup>170</sup> Vidi *Borowsky*, "Artikel 51", u Meyer ed., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4. izdanje, 2014. stavci 10ff

članka 33. (*obitelj i poslovni život*) i članka 34. (*socijalna sigurnost i socijalna skrb*).<sup>171</sup> Prema *De Schutteru*<sup>172</sup>, načela su oblikovana s ciljem da prerastu u subjektivna prava.

Sudska praksa prilično je neodređena u smislu primjene načela, a Sud EU razvio je kod njih niz vrlo kazuističkih pravila. Predmeti opisani u nastavku primjenu jamstava ljudskih prava promatraju iz dva različita kuta. U prvoj presudi (spojeni predmeti C-411/10 i C-493/10, *N.S. protiv britanskog ministra unutarnjih poslova i M.E. protiv Povjerenika za zahtjeve izbjeglica*) Sud se nije odlučio za obvezu cjelovite ocjene rizika nehumanog i ponižavajućeg tretmana (u skladu s člankom 4. PTP-a) u drugoj državi članici kod primjene pravila o transferu, no ipak je uveo određeni (prilično tajnovito opisan) prag, navodeći da je, ako država članica u pitanju ne može "biti nesvjesna" sustavnih problema u smislu zaštite tražitelja azila, pretpostavku Uredbe Dublin II o tome da sve države članice poštuju temeljna prava moguće opovrgnuti.

U drugom slučaju (*Melloni*, C-399/11) Sud EU uvodi novo gledanje na primjenu prava i načela sadržanih u PTP-u. Sud u biti navodi da države članice ne smiju pružiti veću razinu zaštite (u smislu proceduralnih prava) od one koju daje europski uhiđbeni nalog. Tako Sud, na određeni način, tvrdi da je zaštita ljudskih prava ograničena europskim pravom i da je nacionalnim ustavnim zakonima nije moguće širiti. U ovakvim slučajevima jamstva Povelje su maksimalna, a ne minimalna.

☛ **Sud Europske unije (Veliko vijeće), spojeni predmeti C-411/10 i C-493/10, N. S. protiv britanskog ministra unutarnjih poslova i M. E. protiv Povjerenika za zahtjeve izbjeglica, presuda od 21. prosinca 2011.**

Afganistanski državljanin N.S. stigao je u Veliku Britaniju nakon što je prošao nekoliko drugih zemalja i tamo je zatražio azil. U Grčkoj je bio uhićen. Grčke vlasti naredile su mu da napusti Grčku; priveden je i protjeran u Tursku, gdje je zatočen proveo dva mjeseca u užasnim uvjetima. Onda je pobjegao s mjesta gdje je bio zatvoren u Turskoj i stigao u Veliku Britaniju, gdje je uložio zahtjev za dobivanje azila.

Britanski ministar unutarnjih poslova zatražio je od Republike Grčke, u skladu s člankom 17. Uredbe br. 343/2003 (Dublin II), da preispita zahtjev za azilom tražitelja, koji je obaviješten da će biti prebačen u Grčku. N.S. je ustvrdio da u slučaju njegova povratka u Grčku postoji rizik kršenja njegovih temeljnih prava.

Prvi zahtjev za prethodnu odluku ticao se tumačenja uredbe Dublin II, kojom su uspostavljeni kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice koja je odgovorna za ispitivanje zahtjeva za azilom upućenog u jednoj državi članici od strane državljanina treće zemlje. Drugo, ticao se i temeljnih prava EU, uključujući ona navedena u člancima 1., 4., 18., 19. (stavak 2.) i 47. PTP-a i Protokola br. 30 o provedbi Povelje u Poljskoj i Velikoj Britaniji.

---

<sup>171</sup> Odabir primjera iz Objašnjenja Predsjedništva Konvencije koje je sastavilo prijedlog Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

<sup>172</sup> O. *De Schutter*, "Article 52", u *Europska mreža neovisnih stručnjaka za temeljna prava*, Komentar Povelje o temeljnim pravima Europske unije, str. 408.

Sud je u svojoj presudi istaknuo, kao prvo, da je Zajednički europski sustav azila utemeljen u kontekstu u kojem je bilo moguće pretpostaviti da sve države sudionice poštuju temeljna prava i da sve države članice, u tom smislu, mogu imati povjerenja jedna u drugu. Međutim, Sud je naveo da:

*“Pravo Europske Unije sprečava primjenu konkluzivne pretpostavke da država članica, koja se stavkom 3., člankom 1., Uredbe br. 343/2003 navodi kao odgovorna, poštuje temeljna prava Europske Unije.*

*Članak 4. Povelje o temeljnim pravima Europske Unije treba tumačiti u smislu toga da države članice, uključujući i nacionalne sudove, ne smiju prebacivati tražitelja azila u “odgovornu državu članicu” u smislu Uredbe br. 343/2003 ako **ne mogu ne znati** da systemske manjkavosti u postupcima davanja azila i uvjetima prihvaćanja tražitelja azila u toj državi članici daju osnovanog temelja za zaključak da bi se tražitelj azila mogao suočiti sa stvarnim rizikom da bude podvrgnut nehumanom ili ponižavajućem tretmanu u smislu značenja te odredbe.”*

☛ **Sud Europske unije, C-399/11, Stefano Melloni protiv Ministerio Fiscal, presuda od 26. veljače 2013.**

G. Melloni je živio u Španjolskoj, a morao se pojaviti pred talijanskim sudom zbog stečajne prijave. Španjolski sud odobrio je njegovo izručenje Italiji i uz jamčevinu ga pustio na slobodu. Međutim, g. Melloni je pobjegao, tako da nije mogao biti predan talijanskim vlastima. Suđenje je provedeno u njegovom odsustvu, uz prisustvo odvjetnika koje je g. Melloni sam angažirao. G. Melloni je proglašen krivim, i tu presudu potvrdile su sve instance talijanskog pravosuđa. Španjolska policija kasnije je uhitila g. Mellonija. Talijanski sud izdao je 2008. europski uhiđbeni nalog kojim je od španjolskih vlasti zatraženo da predaju g. Mellonija. Španjolski sud odobrio je predaju, nakon čega je g. Melloni španjolskom Ustavnom sudu uputio predstavku kojom je zatražio ustavnu zaštitu. Tvrdio je da će, ako bude izručen Italiji, biti prekršeno njegovo pravo na pošteno suđenje zajamčeno španjolskim ustavom. Prema tom jamstvu, on je mogao biti izručen Italiji tek uz uvjet, koji bi Španjolska postavila, da ima mogućnost žaliti se na presudu talijanskog pravosuđa. Međutim, ova mogućnost u talijanskom pravu nije postojala. Sud je vrlo jasno ustvrdio:

*56. Tumačenje kojeg se nacionalni sud od početka držao bilo je da članak 53. PTP-a daje opću ovlast državi članici da primjenjuje standard zaštite temeljnih prava zajamčenih njezinim ustavom ako je **taj standard viši** od onog koji proistječe iz PTP-a i da, ako je potrebno, tom standardu da prednost u odnosu na primjenu odredbi prava EU. Takvo tumačenje omogućilo bi državi članici da provedbu europskog uhiđbenog naloga izdanog u svrhu provedbe presude donesene in absentia uvjetuje time da se izbjegne tumačenje koje ograničava ili nepovoljno utječe na temeljna prava zajamčena njezinim ustavom, čak i kad primjena takvih uvjeta nije dopuštena člankom 4a, stavak 1. (EUN).*

*57. Takvo tumačenje članka 53. PTP-a nije prihvatljivo.*



58. Takvo tumačenje članka 53. PTP-a potkopalo bi **načelo primata prava EU**, jer bi državi članici dopustilo da stavlja van snage propise EU koji su u potpunosti usklađeni s Poveljom ako oni zadiru u temeljna prava zajamčena ustavom zemlje.

59. Uvriježena je sudska praksa da zbog načela primata prava EU, koje predstavlja osnovno obilježje pravnog poretka EU [...], propisi nacionalnog prava, **čak ni oni na ustavnoj razini**, ne mogu utjecati na djelotvornost prava EU na području te države (...).

60. Istina je da članak 53. PTP-a potvrđuje da, u slučaju kad neki pravni akt EU zahtijeva nacionalne provedbene mjere, nacionalne vlasti i sudovi imaju slobodu primjene nacionalnih standarda zaštite temeljnih prava, **pod uvjetom** da se time ne dovodi u pitanje razina zaštite koju pruža PTP na način kako je tumači Sud, kao i primat, jedinstvo i djelotvornost prava EU.

61. Međutim, (...) članak 4.a, stavak 1. EUN **ne dopušta** državi članici da odbije provedbu europskog uhićenog naloga ako se osoba o kojoj je riječ nalazi u jednoj od navedenih situacija.

64. Odgovor je na treće pitanje da članak 53. PTP-a treba tumačiti tako da on **ne dopušta** državi članici da izručuje osobu koja je osuđena *in absentia*, pod uvjetom da presuda u drugoj državi članici mora biti ponovno razmotrena, kako bi se izbjeglo negativno djelovanje na pravično suđenje, kao i na pravo na obranu, zajamčeno njezinim ustavom.

#### 4.1. Uvod

Ovaj dio posvećen je nesudskim metodama primjene Povelje. Nacionalni i sudski postupci u EU nesumnjivo predstavljaju važan način osiguranja temeljnih prava, ali takve metode nisu najdjelotvornije i najprimjerenije u svakoj situaciji. Nesudske metode koje Povelja nudi su: dopisi Parlamentu i predstavke Europskom ombudsmanu.

U ovom poglavlju govori se i o pitanju sudske prakse Suda EU prije lisabonskog Ugovora. Evaluacija tih predmeta nužna je da bismo razumjeli opseg Povelje i određenih prava, iako u vrijeme donošenja presuda Povelja nije bila pravno obvezujuća, pa se ne može smatrati sudskom metodom. Ovaj priručnik donosi informacije o ključnim predmetima luksemburškog Suda prije 2009. godine.

Što se tiče razvoja drugih nesudskih metoda primjene Povelje (o kojima ovo poglavlje ne govori), ima mnogo drugih mogućnosti koje treba razmotriti. Treba naglasiti da je Komisija već odredila da se svi zakoni trebaju pregledati i revidirati u smislu usklađenosti s pravima iz Povelje. Takozvani “*mainstreaming*” već je prihvaćen kao središnja strategija za unapređenje ravnopravnosti žena i muškaraca na razini EU. U tijeku je rasprava treba li takvu obvezu nametnuti svim institucijama EU. Sljedeće je pitanje trebaju li i druga tijela, a ne samo postojeće institucije EU, dobiti zadatak praćenja i primjene Povelje te, ako je to tako, na koji bi način trebala obavještavati o njezinim mogućim kršenjima.<sup>173</sup>

Na razini EU postoji nekoliko specijaliziranih institucija koje se bave temeljnim pravima (a koje ovaj Priručnik na pokriva), poput sljedećih: Europski nadzornik za zaštitu podataka, Europska inicijativa za demokraciju i ljudska prava, Skupina neovisnih stručnjaka Europske komisije za Europsku uniju i Agencija za temeljna prava.

U nacionalnim kontekstima možemo primijetiti sve veće korištenje komisija za ljudska prava, koje imaju vlastite ovlasti za istraživanje. Takav pristup predstavlja proaktivniju i pozitivniju ulogu od one koju sudovi tradicionalno imaju u zaštiti ljudskih prava. Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za ljudska prava promiče Pariške principe<sup>174</sup>, skup smjernica za uspostavu najbolje prakse u smislu sastava i ovlasti takvih tijela. Pitanje je ima li potrebe i pravne mogućnosti za primjenu Pariških principa na razini EU.

#### 4.2. Mehanizmi koje Povelja osigurava: dopisi Parlamentu i predstavke Europskom ombudsmanu

U skladu s člankom 20. UFEU, svi građani EU imaju se pravo obratiti predstavkom Europskom parlamentu i Europskom ombudsmanu, odnosno institucijama i

<sup>173</sup> McCrudden, Christopher, “The Future of the EU Charter of Fundamental Rights” (2002) Dostupno na [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=299639](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=299639) (posljednja posjeta 5. kolovoza 2014.)

<sup>174</sup> Dodatak Rezoluciji 48/134 Opće skupštine UN

savjetodavnim tijelima Unije na bilo kojem od jezika Ugovora te imaju pravo dobiti odgovor na tom jeziku. Isto tako i Povelja u članku 41. stavku 4. osigurava da se svaka osoba može obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovora, i da mora dobiti odgovor na istom tom jeziku. Takav standard predstavlja element prava na dobru upravu.

#### **4.2.1. Prigovor Europskom ombudsmanu<sup>175</sup>**

Svi građani i stanovnici EU (kao i tvrtke ili udruge u državama članicama)<sup>176</sup> mogu uputiti pritužbe Europskom ombudsmanu, koji istražuje propuste u upravi institucija, agencija, ureda i drugih tijela Europske unije, uz iznimku Suda Europske unije u njegovoj pravosudnoj ulozi. 2012. godine Europski je ombudsman zaprimio 2442 pritužbe, od čega je 30% bilo unutar njegovih ovlasti, te je pokrenuo 465 istraga.

Da bi Ombudsman mogao pokrenuti istragu, pritužba mora zadovoljiti određene kriterije dopustivosti navedene u relevantnim člancima Statuta Ombudsmana<sup>177</sup>, gdje se navodi sljedeće:

1. Autor i predmet pritužbe moraju bi biti jasno identificirani (članak 2. stavak 3.).
2. Ombudsman ne smije intervenirati u predmetima u sudskom postupku niti smije preispitivati opravdanost sudske odluke (članak 1. stavak 3.).
3. Pritužba mora biti podnijeta u roku od dvije godine od trenutka kad su činjenice na kojima se ona temelji podnositelju postale poznate (članak 2. stavak 4.).
4. Prije podnošenja pritužbe morale su biti poduzete sve upravne radnje kod institucije ili tijela o kojem je riječ (članak 2. stavak 4.).
5. U slučaju pritužbi koje se odnose na radne odnose između institucija i tijela s jedne strane, i njihovih službenika i dužnosnika s druge, prije podnošenja pritužbe Ombudsmanu morale su biti iscrpljene sve mogućnosti za podnošenje internih upravnih zahtjeva i žalbi (članak 2. stavak 8.).

Ombudsman, isto tako, ima ovlasti za pokretanje istraga na vlastitu inicijativu. Koristeći mogućnost djelovanja na vlastitu inicijativu, Ombudsman može istraživati slučajeve

---

<sup>175</sup> Svi statistički podaci u ovom dijelu preuzeti iz Godišnjeg izvješća Europskog ombudsmana za 2012. godinu, Luksemburg, Ured za publikacije Europske unije – to je bilo najažurnije izvješće Europskog ombudsmana u trenutku pisanja teksta.

<sup>176</sup> U skladu s člankom 228. UFEU i člankom 43. Povelje, Europski ombudsman ima ovlasti primiti prigovor od bilo kojeg građanina Unije ili bilo koje fizičke ili pravne osobe koja ima prebivalište ili sjedište u nekoj od država članica.

<sup>177</sup> Odluka Europskog Parlamenta o propisima i općim uvjetima koji uređuju obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana, usvojena od strane Parlamenta 9. ožujka 1994. (OJ L 113, 4. svibnja 1994. str. 15.) i izmijenjena odlukama od 14. ožujka 2002. (OJ L 92, 9. travnja 2002. str. 13.) i 18. lipnja 2008. (OJ L 189, 17. srpnja 2008. str. 25.)

mogućih propusta u upravljanju na koje ga upozori osoba koja nema pravo podnošenja pritužbe. 2012. godine Ombudsman je na vlastitu inicijativu pokrenuo 15 istraga.

Ombudsman će utvrditi propuste u upravi ako neka institucija ne poštuje načela dobre uprave ili temeljna prava, uključujući i ona zajamčena Poveljom, osim u slučajevima kad su činjenice koje se navode bile, ili još uvijek jesu, predmet sudskog postupka. Propust u upravljanju širi je pojam od nezakonitosti. Činjenica da je neka radnja poduzeta bez kršenja zakona ne znači nužno da je ona u skladu s pravom na dobru upravu iz članka 41. Povelje.

Zahtjevi upućeni Europskom ombudsmanu uglavnom se tiču pitanja javnog pristupa dokumentima EU, diskriminacije, dodjele natječaja i darovnica, provedbe ugovora, natječaja i postupaka odabira (uključujući i aktivnosti Europskog ureda za odabir osoblja, kao i djelovanje Europske komisije. Glavni su tipovi navodnih propusta u upravljanju koje je Ombudsman istraživao 2012. godine sljedeći: zakonitost (27,7% istraga), zahtjevi za informacijama (12,5%), pravičnost (10,3%) i razumno vremensko razdoblje donošenja odluka (8%).

Ombudsman je u potpunosti neovisan i nepristran u obavljanju svojih dužnosti i primjenjuje postupke usmenog i pismenog ispitivanja. Ako utvrdi kršenje koje određena institucija nije riješila, Ombudsman nastoji doći do prijateljske nagodbe ili daje preporuke. Ako institucija ne slijedi preporuke, Ombudsman može obavijestiti Europski parlament. Iako preporuke Europskog ombudsmana nisu pravno obvezujuće, stopa njihova usvajanja dosljedno je visoka.<sup>178</sup>

#### 4.2.2. Predstavka Europskom parlamentu

##### **Okvir**

#### **Članak 44. - Pravo na podnošenje predstavke**

*Svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem odnosno registriranim sjedištem u jednoj državi članici ima pravo na podnošenje predstavke Europskom parlamentu.*

Prema članku 44. Povelje, svi građani i stanovnici EU<sup>179</sup> imaju pravo uputiti predstavku Europskom parlamentu. Pravo na podnošenje predstavke ključan je demokratski alat

<sup>178</sup> Europski ombudsman P. Nikiforos Diamandouros objavio je da je 2011. godine ukupna stopa usklađenosti institucija EU s njegovim prijedlozima iznosila 82%, "Report on responses to proposals for friendly solutions and draft recommendations - How the EU institutions complied with the Ombudsman's suggestions in 2011", dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/followup.faces/en/12376/html.bookmark> (zadnja posjeta 5. kolovoza 2014.)

<sup>179</sup> Prema Povelji, svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba koja ima prebivalište ili sjedište u nekoj od država članica ima pravo uputiti peticiju EP-u.

koji omogućava da se zastupnici u Europskom parlamentu suoče sa stvarnim problemima koji brinu građane. Osim toga, ono pokazuje da je Europski parlament posvećen promicanju i zaštiti prava građana. Člankom 227. UFEU zahtijeva da se takva predstavka odnosi na pitanje koje spada u područje aktivnosti Unije i koje se izravno tiče podnositelja predstavke. Predstavku je moguće podnijeti pojedinačno ili zajednički s drugim osobama. Ona može biti u formi prigovora, zahtjeva ili mišljenja i može se odnositi na pitanja od javnog ili privatnog interesa. Predstavka može predstavljati pojedinačni zahtjev, prigovor ili primjedbu koji se odnose na provedbu prava EU, kako na razini EU, tako i na onoj države članice. Predstavka može biti i u formi poziva kojim se od Europskog parlamenta traži da zauzme određeni stav o nekom pitanju. Takve predstavke Europskom parlamentu daju mogućnost za skretanje pažnje na moguće kršenje prava europskih građana od strane institucija EU ili tijela vlasti država članica. Predstavka može biti napisana na jednom od **službenih jezika** Europske unije i svatko mora imati mogućnost dobiti odgovor na istom jeziku. Predstavka mora sadržavati ime, prezime, nacionalnost i adresu prebivališta podnositelja te razloge za njezino podnošenje. Uvjeti za podnošenje predstavke precizirani su člankom 201. Poslovnika Europskog parlamenta. Kad se zaprimu, predstavke u pravilu postaju javni dokumenti, pa Parlament u cilju transparentnosti može objaviti ime podnositelja i sadržaj predstavke, iako postoji i mogućnost da predstavka bude tajna.

Članak 216. Poslovnika Europskog parlamenta bavi se razmatranjem predstavki. Ovisno o razlozima u predmetu, Odbor za predstavke može poduzeti nekoliko radnji. Kao prvo, može od Europske komisije zatražiti provođenje preliminarnog ispitivanja s ciljem prikupljanja informacija o usklađenosti s relevantnim zakonodavstvom Zajednice, ili može kontaktirati SOLVIT (za objašnjenje pogledati u nastavku teksta). Drugo, može proslijediti predstavku drugim odborima Europskog parlamenta u cilju prikupljanja informacija ili daljnjeg djelovanja (tako neki odbor, na primjer, predstavku može uzeti u obzir kod svojih zakonodavnih aktivnosti). U izvanrednim slučajevima Odbor za predstavke može pripremiti i podnijeti cjeloviti izvještaj Parlamentu, koji će o njemu glasati na plenarnoj sjednici, ili provesti posjetu u cilju prikupljanja činjenica u državi ili regiji o kojoj je riječ. Odbor može poduzeti i druge radnje koje smatra primjerenima za rješavanje pitanja ili podnositelju dostaviti odgovarajući odgovor. Podnositelj mora biti obaviješten o odluci Odbora te mu moraju biti dostavljeni razlozi za donošenje takve odluke. Odbor je obavezan izvješćivati Parlament o ishodu svojih odluka svakih šest mjeseci.

Europski parlament zaprimio je **2013. godine 2885 predstavki**<sup>180</sup> (u usporedbi s 2322 2012.). 2013. godine Odbor je uspio razmotriti otprilike 989 predstavki, od čega su 654 bile dopustive (samo 199 njih uspješno je zaključeno 2013. godine), dok je 335 bilo

---

<sup>180</sup> Izvješće Odbora za predstavke (A7-0299/2013) dostupno na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0299+0+DOC+XML+V0//EN> (posljednja posjeta 5. kolovoza 2014.).

nedopustivo. Veliki zaostaci upućuju na zaključak da treba revidirati čitav proces obrade predstavki<sup>181</sup>.

Zaštita temeljnih prava građana EU i dalje je jedan od glavnih zadataka Europskog parlamenta. Prava djece i osoba s invaliditetom, sloboda izražavanja i privatnost, pravo na imovinu i dostupnost pravosuđa i slobodu kretanja (tj. pravičan pristup tržištu rada i programima socijalne zaštite u drugim zemljama EU) činila su veliki dio rada Odbora. U izvještaju iz 2013. skreće se pažnja na činjenicu da je mnogim građanima provedba Povelje o temeljnim pravima nejasna, a u određenoj mjeri i razočaravajuća. Europska komisija dosad se držala strogog tumačenja članka 51. i na tu činjenicu treba obratiti pažnju.

#### **4.2.3. Prigovor SOLVIT-u**

U skladu s Preporukom 2001/893/EZ od 7. prosinca 2001. o načelima korištenja SOLVIT-a – Mreže za rješavanje problema unutarnjeg tržišta, utemeljen je SOLVIT kao mreža centara uspostavljenih unutar nacionalnih uprava država članica. Cilj SOLVIT-a je rješavanje problema s kojima se pojedinci i tvrtke susreću u korištenju svojih prava na unutarnjem tržištu na brz i neformalan način.

Svaki građanin (i tvrtka) EU mogu podnijeti prigovor SOLVIT-u, koji funkcionira kao on-line mreža za rješavanje problema ([http://ec.europa.eu/solvit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_en.htm)). Ovaj sustav zasniva se na zajedničkom radu država članica EU. Cilj mu je rješavati probleme koji se tiču unutarnjeg tržišta, nastale pogrešnom primjenom prava EU od strane tijela javne vlasti, i to bez sudskih postupaka. Centri SOLVIT-a, u pravilu, pružaju rješenja za probleme unutar maksimalno deset tjedana. Korištenje SOLVIT-a je besplatno.

Sustav SOLVIT predstavlja dobru mogućnost za rješavanje većine prekograničnih problema u EU, nastalih kao posljedica slobodnog protoka roba, usluga, radne snage i kapitala. Iako njegovi prijedlozi nisu obvezujući, on je relativno učinkovit u pomoći građanima kod rješavanja njihovih pravnih problema<sup>182</sup>.

#### **4.3. PTP i sudska praksa luksemburškog Suda prije lisabonskog Ugovora**

Nakon što je lisabonski Ugovor stupio na snagu, Sud EU počeo je izravno primjenjivati Povelju. Međutim, Sud<sup>183</sup> se u svojim presudama pozivao na Povelju i prije stupanja lisabonskog Ugovora na snagu, kao na sredstvo za tumačenja prava Europske unije na polju ljudskih prava. U tom je smislu bila značajna uloga koju su preuzeli Neovisni odvjetnici Suda. Zato se o odlukama luksemburškog Suda raspravlja i u poglavlju posvećenom nesudskim metodama primjene Povelje.

---

<sup>181</sup> Izvješće Odbora za predstavke za 2013. (2014/2008(INI)) dostupno na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0131+0+DOC+XML+V0//EN> (posljednja posjeta 5. kolovoza 2014.).

<sup>182</sup> Preporuka Komisije od 17.9.2013 C(2013) 5869 final o načelima na kojima se temelji SOLVIT.

<sup>183</sup> Kako je Sud pravde nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora preimenovan u Sud Europske unije, ima nepodudaranja naziva na mjestima gdje se luksemburški sud spominje.

Prije 2009. godine, karakterizacija Povelje kao instrumenta za učvršćenje postojećih ljudskih prava dobila je neposredno priznanje kroz mišljenja Neovisnih odvjetnika Suda EU, koja su predstavljala svojevrsnu prethodnicu pravne filozofije koja će uslijediti. U tom smislu, možemo se prisjetiti, *inter alia*, Mišljenja Neovisnog odvjetnika Lagera od 10. srpnja 2001. (Predmet C-353/99, stavak 80.) i Mišljenja Neovisnog odvjetnika Tizzana od 8. veljače 2001. (Predmet C-173/99, stavak 27.). Ova dvojica Neovisnih odvjetnika istakli su da Povelja predstavlja “povlašteni instrument za utvrđivanje temeljnih prava”, koja su prepoznata kao opća načela prava, iako Povelja sama po sebi nije obvezujuća.

Sudu EU duže je trebalo da prihvati da se Poveljom zapravo osnažuju prava koja su već utvrđena kao opća načela prava nego Neovisnim odvjetnicima. Kako se može vidjeti iz presuda koje slijede, Sud se tako na početku pozivao na Povelju tek kao na alat za prepoznavanje i tumačenje temeljnih prava EU.

☛ Sud Europske unije (Veliko vijeće), C-540/03, *Parlament protiv Vijeća*, presuda od 27. lipnja 2006.

U presudi *Parlament protiv Vijeća od 27. lipnja 2006. godine* (predmet se odnosio na pravo na spajanje obitelji s malom djecom državljana treće zemlje) Sud je odbacio tvrdnju Europskog parlamenta da se Direktivom br. 2003/86/EZ krši temeljno pravo na spajanje obitelji. Prema mišljenju Parlamenta, navedene odredbe Direktive koje se tiču prava na obiteljski život i prava na nediskriminaciju nisu poštivale neka temeljna prava zajamčena Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i ustavnim tradicijama država članica EU. Uz ove razloge, Parlament se pozvao i na neke odredbe PTP-a, ističući njihovu relevantnost za tumačenje Konvencije, budući da je u Povelji sačinjen popis postojećih temeljnih prava, iako on nije imao obvezujuće pravno djelovanje. U svom zaključku Sud je naveo da temeljna prava čine sastavni dio općih načela prava Zajednice. Nadalje, istaknuo je da *iako Povelja nije pravno obvezujući instrument (...), Zajednica priznaje njezinu važnost u drugoj uvodnoj izjavi preambule Direktive, kojom se priznaju načela ne samo članka 8. Konvencije, nego i ona iz Povelje. “Osim toga, glavni je cilj Povelje, što je očito iz njezine preambule, reafirmacija ‘prava nastalih osobito iz ustavnih tradicija i međunarodnih obveza uvriježenih u državama članicama iz Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora Zajednice Europske konvencije o ljudskim pravima, socijalnih povelja koje su usvojile Zajednica i Vijeće Europe, kao i sudske prakse Suda... i Europskog suda za ljudska prava’”* (stavak 38.)<sup>184</sup> U skladu s ovom odlukom, Sud EU donio je 13. ožujka 2007. novu presudu koja se tiče načela djelotvorne pravne zaštite - *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd protiv Justitiekanslern*, predmet C-432/05. Tom odlukom Sud je potvrdio da PTP ne

---

<sup>184</sup> Potvrđujući ulogu Povelje, Sud je na kraju odlučio da međunarodni instrumenti koji se navode ne proizvode pojedinačno pravo da članovima obitelji bude dopušten ulazak na područje države te da se ne mogu tumačiti na način da državama članicama ne dopuštaju određenu razinu procjene kod ispitivanja zahtjeva za spajanje obitelji.

predstavlja pravno obvezujući instrument, ali da ipak jest alat za prepoznavanje i tumačenje temeljnih prava EU.

☛ Sud Europske unije, C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH protiv Avides Media AG*, presuda od 14. veljače 2008.

Ova presuda odnosi se na prethodnu odluku o tumačenju članaka 28. i 30. Ugovora EZ, koji se tiču slobodnog kretanja roba. Nadalje, prethodna odluka tiče se tumačenja Direktive 2000/31/EZ o određenim pravnim aspektima usluga informatičkog društva poput elektroničke trgovine na unutarnjem tržištu.

Spor u glavnom postupku izbio je između dviju njemačkih konkurentskih tvrtki "Dynamic Medien" i "Avides Media", i to zbog poštanskih narudžbi putem internet prodaje organizirane u Njemačkoj od strane "Avides Media" kojom je iz Velike Britanije bilo moguće naručiti medije za pohranu slika, koje nije ispitalo i ocijenilo više tijelo regionalne vlasti ili dobrovoljno nacionalno samoregulatorno tijelo, u cilju zaštite mlađih osoba. "Dynamic Medien" je ustvrdio da njemački zakon o zaštiti mlađih osoba zabranjuje poštansku prodaju medija za pohranu slika koje prije toga nije ispitalo nadležno njemačko tijelo.

*Landgericht* u Koblenzu odlučio je uputiti Sudu EU zahtjev za prethodnom odlukom o usklađenosti njemačkog prava s odredbama EU o slobodnom kretanju roba. Sud EU ustvrdio je da članak 28. Ugovora EZ ne brani provedbu nacionalnih propisa poput toga njemačkog zakona o zaštiti mlađih osoba. U toj presudi Sud EU je istaknuo da zaštita djece predstavlja legitiman interes koji načelno opravdava ograničenje neke od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom EZ, kao što je slobodno kretanje roba. U tom smislu Sud je podsjetio da zaštitu prava djeteta podupiru brojni međunarodni pravni instrumenti te da je ona *utvrđena i u instrumentima uspostavljenim u okviru Europske unije, poput članka 24. PTP-a, kojim se navodi da djeca imaju pravo na onu zaštitu i brigu koja je nužna za njihovu dobrobit. Nadalje, jedan broj instrumenata EU, poput Direktive 2000/31, priznaje prava mlađih osoba i pravo država članica da poduzimaju mjere kojima se jamči njihova zaštita.*

Ova odluka jasno je dala do znanja da temeljna prava, na način kako ih utvrdi i protumači Sud, između ostaloga pozivajući se i na PTP, treba dovesti u ravnotežu s drugim temeljnim pravilima i načelima pravnog poretka EU.

☛ Sud Europske unije (Veliko vijeće), C-402/05, *Kadi e Al Barakaat protiv Vijeća*, presuda od 3. rujna 2008.

U ovom predmetu Sud EU morao je donijeti odluku o žalbi koju su saudijski državljanin g. Kadi i međunarodna zaklada Al Barakaat podnijeli na presude Prvostupanjskog suda Europske zajednice od 21. rujna 2005. Tim presudama Prvostupanjski sud je odbacio pritužbu g. Kadija i Al Barakaata protiv Uredbe Vijeća (EZ) br. 881/2002 od 27. svibnja 2002. kojom su određenim osobama i organizacijama povezanim s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Kaida i talibanima nametnute određene restriktivne mjere. Prvostupanjski sud ispitao je li Vijeće



sigurnosti poštivalo *ius cogens*, a osobito neka od temeljnih prava, no nije utvrdio kršenje navedenih normi.

Uredbom Vijeća primijenjene su odredbe Zajedničkog stajališta 2002/402/CFSP usvojenog na temelju Rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a 1390 od 2002. kojom se državama članicama naređuje da smjesta zamrznu novčana i druga financijska sredstva ili ekonomske resurse osoba "koje čine, namjeravaju činiti ili sudjeluju u naručivanju terorističkih akcija, odnosno njihovom olakšavanju". Odgovornost za sastavljanje ovih popisa prepuštena je državama članicama<sup>185</sup>.

Tvrđnje podnositelja žalbe zasnivale su se na trima razlozima, uz obrazloženje da se radi o kršenju nekih od temeljnih prava. Prvi razlog ticao se navodnog kršenja prava na iznošenje obrane, drugi kršenja prava na vlasništvo i načela proporcionalnosti, a treći na navodno kršenje prava na djelotvorno ponovno suđenje. Osim toga, Al Barakaat je ustvrdio da Vijeće nije ni ovlašteno za donošenje sporne uredbe.

U svojoj konačnoj odluci Sud EU je poništio Uredbu Vijeća (EZ) br. 881/2002, odnosno njezin dio koji se odnosi na g. Kadija i Međunarodnu zakladu Al Barakaat. Sud je zaključio da su osobito prekršeni pravo na obranu, pravo na iznošenje obrane i pravo na djelotvorno ponovno suđenje.

U tom smislu, navođenje imena podnositelja žalbe na popisu osoba i organizacija kojima su uvedene restriktivne mjere bilo je u suprotnosti s načelom djelotvorne pravne zaštite, koje predstavlja opće načelo prava Zajednice, kako je protumačeno u svjetlu članaka 6. i 13. Europske konvencije o ljudskim pravima i potvrđeno člankom 47. PTP-a (stavak 335.).

Na tragu gorenavedenih, možemo se prisjetiti još nekih sudskih odluka. Nekima od njih priznata su važna socijalna prava, poput prava na štrajk i kolektivno djelovanje.

- C-438/05, *Međunarodna federacija radnika u prijevozu, Finski savez mornara protiv Viking Line ABP*, presuda od 11. prosinca 2007.
- C-341/05, *Laval un Partneri Ltd protiv Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, presuda od 18. prosinca 2007.
- C-47/07, *Masdar (UK) protiv Komisije*, presuda od 16. prosinca 2008.
- C-388/07, *Korporativni povjerenici Nacionalnog vijeća za starije osobe (Age Concern England) protiv britanskog ministra gospodarstva, poduzetništva i regulatorne reforme*, presuda od 5. ožujka 2009.
- C-12/08, *Mono Car Styling SA protiv Dervis Odemis i ostali*, presuda od 16. srpnja 2009.

---

<sup>185</sup> Ova obaveza proistječe iz članka 103. UN-ove Povelje: "U slučaju sukoba između obaveza članica Ujedinjenih naroda iz ove Povelje i njihovih obaveza iz bilo kojeg drugog međunarodnog sporazuma, prednost će imati obaveze koje proizlaze iz ove Povelje".

## 5.1. Primjeri rasporeda seminara

Cilj je ovog dijela priručnika ponuditi dodatne materijale za poduku koji se mogu koristiti na seminarima i treninzima na temu Povelje o temeljnim pravima Europske unije (osobito u smislu metodoloških savjeta i prijedloga rasporeda), ali i kod individualnog proučavanja PTP-a (programi se mogu koristiti kod individualnog ili grupnog rada). Kako je već spomenuto u predgovoru ovog priručnika, materijali za poduku osmišljeni su kao pomoć u oba slučaja: za individualne pravne profesionalce kojima je potreban uvod u Povelju i njezinu provedbu, kao i za trenere i predavače koji pružaju formalniju poduku o Povelji.

Prvi dio donosi metodološke savjete na temelju iskustva prikupljenog u pilot-treninzima za pravne profesionalce i suce koji su u okviru projekta organizirani u četiri države članice EU (u Austriji, Hrvatskoj, Italiji i Poljskoj). Tu je i prijedlog rasporeda seminara i izbor materijala koji se mogu koristiti.

Drugi dio sastoji se od pet radnih materijala za korištenje tijekom seminara (odnosno individualnog rada). Kroz analizu činjenica u predmetima i raspravu o njima nas osnovi predloženih pitanja sudionici će razumjeti relevantnost PTP-a.

### 5.1.1. Metodološki savjeti i prijedlozi rasporeda seminara

Iskustvo pokazuje da je razina znanja o Povelji razmjerno niska (osobito u usporedbi s poznavanjem temeljnih prava iz nacionalnih ustava i Europske konvencije o ljudskim pravima). Zato predlažemo da se u poduku uključi dio s osnovnim informacijama o Povelji (uključujući pregled njezine povijesti, sadržaja, opsega i snage). Za to se kao edukativni materijal može koristiti nekoliko pripremljenih tablica (vidi popis radnih materijala niže).

Vrlo važan dio poduke je analiza članka 51. PTP-a, kao i odgovarajuća pravna filozofija Suda EU (primjenjivost Povelje). Treba imati na umu da ta pravna filozofija još uvijek evoluira, i to prilično brzo. Stoga bi tu evoluciju trebalo pratiti. Ova sesija trebala bi se sastojati od preliminarnog uvoda u formi prezentacije, nakon čega bi slijedio praktični rad u skupinama na priloženim studijama slučajeva (može se koristiti i prvi radni paket).

Napokon, kako bi se poduka trebala fokusirati na stjecanje praktičnih vještina, predlažemo podjelu sudionika u manje skupine gdje bi oni onda radili na studijama slučajeva:

1. Slučajevi se prvo predstave skupini i daju se upute (moguće je prije toga na plenarnoj raspravi razgovarati o činjenicama u slučaju).
2. Skupine dobiju upute da rade na dobivenim slučajevima prema postavljenim pitanjima.

3. Nakon toga skupine imaju zadatak predstaviti rezultate svog rada.
4. Onda slijedi plenarna rasprava.
5. Na kraju treneri daju povratne informacije, odnosno dodatna objašnjenja.

Ovaj priručnik sadržava nekoliko radnih paketa koji se mogu koristiti za vježbu rada na studijama slučajeva tijekom seminara (vidi niže). Oni uključuju primjere vježbi koji se mogu podijeliti polaznicima. U radnim paketima nalaze se i osnovne dopunske informacije za trenere (ishod slučaja, sažetak najbitnijih rezultata, sudska praksa na koju se poziva). Takve informacije polaznicima ne treba davati prerano. One služe kao osnovne dopunske informacije za trenere i polaznicima se daju tek nakon što oni završe svoj rad i porazgovaraju o njemu. Između ostaloga, u njima se navodi ime i broj stvarnog predmeta na Sudu EU.

Na kraju seminara može se organizirati otvorena rasprava o praktičnim mogućnostima korištenja Povelje u svakodnevnoj pravnoj praksi – kao dodatna veza treninga sa situacijama u stvarnom životu, ali i da bi se polaznike navelo da primijene informacije usvojene na seminaru na vlastitu svakodnevnu perspektivu.

Osim toga, od polaznika treba prikupiti povratne informacije o seminaru, i to na način da popune evaluacijski obrazac (nisu dani primjeri evaluacijskih obrazaca, budući da treneri u pravilu koriste vlastite obrasce i moraju se držati strukture konkretnog seminara).

Naše iskustvo pokazuje i da, kod organiziranja seminara za suce, treba razmisliti o razdvajanju kaznenih i parničnih sudaca i o pripremi zasebnih materijala za ove dvije skupine, s obzirom na to da se njihova iskustva i potrebe u zemljama sa strogom sudskom specijalizacijom znatno razlikuju.

Što se tiče **pripreme materijala za polaznike**, oni ovise o opsegu seminara, njegovoj duljini, publici itd. Ipak, savjetujemo da se polaznicima da barem tekst Povelje i materijali pripremljeni u okviru ovog priručnika, i to na papiru, kao jedan paket radnih materijala (mogu se podijeliti na početku ili tijekom sesije, u trenutku kad to bude relevantno za raspravu):

- Tablica 1: Povelja temeljnih prava Europske unije – činjenice. Može se koristiti u kraćoj sesiji uvodnih pitanja i odgovora, na kojoj trener ne iznosi činjenice sam, nego postavlja nekoliko pitanja i daje objašnjenja na temelju postojećeg znanja sudionika.
- Tablica 2: Prava zajamčena Poveljom o temeljnim pravima. Ovdje je na jednoj stranici predstavljena cijela Povelja, opisana jezikom koji zvuči manje pravnički od onoga u izvornom tekstu, a kako bi bila kraća i lakše čitljiva. Tekst vrlo brzo dolazi do opsega Povelje, kao i do podjele prava u različite kategorije.
- Tablica 3: Pregled interakcija temeljnih prava u pravu EU. Dijagram (koji je preuzet od FRA) omogućava razumijevanje položaja standarda temeljnih prava EU u odnosu na druge sustave zaštite ljudskih prava.
- Tablica 4: Usporedba Europske unije i Vijeća Europe. Predstavljene su osnovne činjenice o objema institucijama s naglaskom na prava i ulogu sudova.

- Tablica 5: Odabrana prava iz PTP-a s područjima njihove zaštite (uključujući primarno i sekundarno zakonodavstvo) u usporedbi s odredbama Europske konvencije o ljudskim pravima. Ova tablica, odnosno njezini dijelovi, mogu se koristiti, kako je već spomenuto, za učenje o određenim odredbama PTP-a na način da se one uspoređuju s odredbama EKLP-a. U nacionalnom kontekstu moguće je dodati još jedan stupac, u kojem bi bilo navedeno nacionalno zakonodavstvo na polju zaštite ljudskih prava – ustavne i druge odredbe. Ova tablica ili njezini dijelovi mogu se koristiti i tako da se izbriše sadržaj nekog stupca (s nacionalnim ili standardima EU i EKLP-a) te da se polaznicima da zadatak da je popune. To će ih natjerati da prođu kroz odabrani dokument i nauče ga.
- “Popis za provjeru” temeljnih prava (iz 2. dijela priručnika). Ovaj prilagođeni popis omogućava analizu scenarija slučajeva i strukturiranje pravne analize slučajeva.
- Studije slučajeva – radni paketi s pitanjima. Predlažemo korištenje pet različitih radnih paketa. Paket 1 bavi se osnovnim pojmovima i načelima, a osobito pitanjem “primjenjivosti” PTP-a. Paketi 2-5 odnose se na odabrana prava i pitanja tumačenja. To uključuje, između ostaloga, članak 11. (sloboda izražavanja/informiranja), članak 15. (sloboda odabira zanimanja i pravo na rad), članak 17. (pravo na imovinu), članak 29. (pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje) i članak 38. (zaštita potrošača).
- Popis dodatnih resursa (vidi nekoliko prijedloga niže), uključujući relevantne internetske stranice, najvažniju literaturu (bibliografiju na lokalnom jeziku) i popis relevantnih sudskih predmeta (nacionalnih i europskih).

U nastavku donosimo pregled nekoliko **oglednih rasporeda** seminara na temu PTP-a. Njihov odabir ovisi o vremenu koje je na raspolaganju – od jedne ili dviju sesija do cjelodnevnih seminara. Dakako, moguće je zamisliti i seminare koji bi trajali dulje od jednog dana i fokusirali se na prava zajamčena Poveljom i njihovu primjenu u praksi. Ipak, znajući koliko su pravници zauzeti, nastojali smo biti realističniji pa smo se zadržali na intenzivnim jednodnevnim seminarima. Sve ovo zamišljeno je kao neka vrsta uvoda u Povelju. Nakon što usvoje osnovne pojmove, ideje i vještine, polaznici će se dalje moći educirati individualno.

Primjer rasporeda jednodnevnog seminara:

#### **Cilj seminara:**

- Upoznati sudionike s osnovnim pojmovima PTP-a
- Razumjeti opseg primjenjivosti jamstava iz PTP-a
- Steći iskustvo o provedbi prava iz PTP-a i o načelima nacionalnih sudskih postupaka

#### **Metodologija**

- Predstavljanje osnovnih pojmova
- Pitanja i odgovori
- Rasprava
- Rad na predmetima – rasprava u manjim skupinama s analizom

#### **Sadržaj i raspored**

Otvaranje seminara:

- Predstavljanje projekta
- Pojašnjenje očekivanja sudionika
- Predstavljanje rasporeda seminara

Povelja o temeljnim pravima EU – osnovni pojmovi i načela

- Predstavljanje osnovnih pojmova i načela
- Ukratko o povijesti
- Sadržaj i opseg PTP-a
- PTP i odnosu na druge sustave zaštite
- Obvezujuća snaga i primjena – predstavljanje i rad na predmetima

Povelja o temeljnim pravima EU i jamstva za njezina prava

- Rad na predmetima – odabrana prava i načela

STANKA ZA RUČAK

Primjena jamstava iz PTP-a u sudskim postupcima na nacionalnoj razini

- Vježba za prepoznavanje predmeta kod kojih prava iz PTP-a mogu biti relevantna (scenarij predmeta i popis s temeljnim pravima)
- Vježba za ispitivanje prava iz PTP-a u okviru sudskih postupaka (scenarij predmeta)

Plenarna rasprava o mogućnostima korištenja Povelje u svakodnevnoj praksi

Povratne informacije o seminaru, evaluacija

Završetak seminara

### **Model rasporeda seminara za kratki modul u kojem su prava iz PTP-a uključena u poduku o konkretnim pitanjima**

#### **Cilj seminara:**

- Upoznati sudionike sa sadržajem konkretnih prava iz PTP-a
- Razumjeti opseg primjenjivosti jamstava iz PTP-a

#### **Metodologija**

- Rad na predmetima

#### **Sadržaj i raspored**

Povelja o temeljnim pravima EU i jamstva za njezina prava

- Rad na predmetima – odabrana prava i načela

Primjena jamstava iz PTP-a u sudskim postupcima na nacionalnoj razini

- Vježba za prepoznavanje predmeta kod kojih prava iz PTP-a mogu biti relevantna
- Vježba za ispitivanje prava iz PTP-a u okviru sudskih postupaka

## **5.2 Radni materijali**

### **5.2.1 Radni materijal – Osnovni pojmovi i načela - 1**

#### **Pravo na skrbništvo nad djecom – kakva je uloga EU?**

##### **Činjenice u predmetu**

Gospodin McB., državljanin Irske, i gospođa E., državljanka Velike Britanije, živjeli su zajedno kao nevjenčani par više od 10 godina u Engleskoj, Australiji, Sjevernoj Irskoj i, od studenoga 2008., u Irskoj. Imaju troje djece, J., rođeno u Engleskoj 21. prosinca 2000., E., rođeno u Sjevernoj Irskoj 20. studenog 2002. i J.C., rođeno u Sjevernoj Irskoj 22. srpnja 2007. godine.

Krajem 2008. i početkom 2009. godine odnosi ovih dvaju partnera su se pogoršali i majka je, navodno zbog agresivnog ponašanja oca, nekoliko puta s djecom pobjegla u sklonište za zlostavljane žene. U travnju 2009. par se pomirio i odlučio se vjenčati 10. listopada 2009. Međutim, 11. srpnja 2009., nakon što se vratio s poslovnog puta u Sjevernu Irsku, otac je otkrio da je majka ponovno s djecom napustila kuću i da živi u skloništu za zlostavljane žene.

Prema očevim uputama, odvjetnici su 15. srpnja 2009. pripremili zahtjev za pokretanje postupka pred nadležnim irskim sudom, odnosno Okružnim sudom, kako bi otac dobio pravo na skrbništvo nad svoje troje djece. Međutim, 25. srpnja 2009. majka je odletjela u Englesku i sobom povela troje gore spomenute djece, kao i još jedno starije dijete iz prethodne veze. U tom trenutku gore spomenuti zahtjev još nije bio predan majci, što je, u skladu s irskim pravom, značilo da predmet u pravom smislu još nije bio pred sudom.

2. studenoga 2009. gospodin McB. pokrenuo je postupak pred Obiteljskim odjelom Visokog suda Engleske i Walesa (Velika Britanija), kojim je zatražio povratak djece u Irsku, u skladu s odredbama Haške konvencije iz 1980. i Uredbe br. 2201/2003. Ovaj sud zatražio je od oca nalogom od 20. studenoga 2009. da, u skladu s člankom 15. ove konvencije, dostavi odluku irskih vlasti u kojoj stoji da je odvođenje djece bilo nezakonito u smislu članka 3. ove konvencije. Gospodin McB. obratio se irskom Visokom sudu sa zahtjevom da on proglasi odvođenje njegove troje djece nezakonitim, a u cilju stjecanja prava na skrbništvo, no sud je taj zahtjev odbio. Nakon žalbe na tu odluku, Vrhovni sud je naveo da odredbe Uredbe br. 2201/2003 ne znače da biološki otac djeteta mora nužno dobiti pravo na skrbništvo nad tim djetetom, a u svrhu određivanja je li odvođenje djeteta bilo zakonito ili nezakonito te u odsustvu sudske presude kojom bi mu takva prava bila dodijeljena.

- *Spadaju li činjenice u ovom predmetu u područje primjenjivosti prava PTP-a?*
- *Koja bi prava PTP-a mogla biti relevantna u ovom predmetu?*
- *Što mislite, kako bi Sud EU odlučio u slučaju zahtjeva za prethodnom odlukom?*
- *Što biste vi odlučili u odsustvu tumačenja od strane Suda EU?*

### **Informacije za trenere (ne daju se sudionicima)**

Predmet: C-400/10 PPU, *J. McB.* protiv *L. E.*, presuda od 5. listopada 2010.

#### **Odluka Suda**

Kao prvo, prema članku 51. stavku 1. Povelje, njezine odredbe odnose se na države članice samo onda kad one primjenjuju pravo Europske unije. Prema članku 51. stavku 2., Poveljom se područje primjene prava Europske unije ne proširuje izvan ovlasti Unije i njome se "ne uspostavljaju nove ovlasti ili zadaci Unije te se ne mijenjaju ovlasti i zadaci određeni Ugovorima". Prema tome, Sud se poziva na tumačenje, u svjetlu Povelje, prava Europske unije unutar dodijeljenih mu ovlasti.

Čak i ako Sud prizna relevantnost članaka 7. i 24. u ovom predmetu, on dolazi do zaključka da odluku o skrbništvu roditelja nad djecom treba donijeti na razini države članice, te donosi sljedeću odluku:

Uredbu Vijeća (EZ) br. No 2201/2003 od 27. studenoga 2003., koja se tiče ovlasti i priznavanja provedbe presuda u bračnim i pitanjima odgovornosti roditelja, kojom se ukida Uredba (EZ) 1347/2000, treba tumačiti na način da ona ne sprečava državu članicu u tome da svojim pravom uredi da ostvarivanje skrbništva nad djecom od strane oca u slučaju kad on nije oženjen majkom djece ovisi o tome je li otac dobio presudu nadležnog nacionalnog suda kojim su mu takva prava dodijeljena, a na temelju koje se odvođenje i zadržavanje djece od strane majke može smatrati nezakonitim, u smislu članka 2. stavka 11. te Uredbe.

#### **Važna pitanja o kojima je riječ**

Budući da je "pravo na skrbništvo" definirano uredbom br. 2201/2003, riječ je o autonomnom pojmu koji je neovisan o pravu država članica. Iz potrebe za jedinstvenom primjenom prava Europske unije i načela jednakosti slijedi da odredbama tog zakona koje se izričito ne pozivaju na pravo država članica u cilju određivanja svog značenja i opsega treba širom Unije dati autonomno i jedinstveno tumačenje, uzimajući u obzir kontekst odredbe i cilja kojem zakon o kojem je riječ teži (C-66/08 *Kozłowski* [2008] ECR I-6041, stavak 42. i citirana sudska praksa). U skladu s tim, u svrhu provedbe Uredbe br. 2201/2003, pravo na skrbništvo, u svakom slučaju,



uključuje pravo osobe na koju se odnosi da odredi mjesto boravka djeteta.

Sasvim je drugo pitanje identitet osobe koja ima pravo na skrbništvo. U tom smislu, iz članka 2. stavka 11.a, jasno je da odluka o tome je li odvođenje djeteta nezakonito ovisi o postojanju "prava na skrbništvo ostvarenog presudom, primjenom prava ili sporazumom koji ima pravni učinak u skladu s pravom države članice gdje je dijete imalo uobičajeno boravište neposredno prije odvođenja ili zadržavanja".

Iz toga slijedi da Uredba br. 2201/2003 ne određuje koja osoba treba imati pravo na skrbništvo, čime bi se, u smislu članka 2. stavka 11., moglo odrediti je li odvođenje djeteta nezakonito, već se poziva na zakon države članice u kojoj je dijete imalo uobičajeno boravište neposredno prije njegova odvođenja ili zadržavanja, za odgovor na pitanje tko ima pravo skrbništva. Prema tome, pravom te države članice određuju se uvjeti prema kojima biološki otac stječe pravo na skrbništvo nad djetetom, u smislu članka 2. stavka 9. te Uredbe, te se njime može odrediti da stjecanje takvog prava ovisi o dobivanju presude od nacionalnog suda koji je nadležan za dodjelu tog prava.

U svjetlu navedenoga, Uredbu br. 2201/2003 treba tumačiti na način da ona znači da pitanje li odvođenje djeteta zakonito, u smislu primjene te uredbe, u potpunosti ovisi o postojanju prava na skrbništvo koje je dodijeljeno od strane nacionalnog suda, odnosno o kršenju tog prava do kojeg je odvođenje djeteta dovelo.

Međutim, sud koji je uputio zahtjev pitao je utječe li Povelja, odnosno njezin članak 7. na ovakvo tumačenje Uredbe br. 2201/2003.

Treba [...] imati na umu da se članak 7. Povelje [...] mora tumačiti na način koji poštuje obavezu da se u obzir uzme djetetov najbolji interes, što potvrđuje i članak 24. stavak 2. Povelje, te uzimajući u obzir temeljno pravo djeteta da održava redovite odnose i izravan kontakt s oba svoja roditelja, kako se navodi u članku 24. stavku 3. (u tom smislu vidi predmet C-540/03 *Parlament protiv Vijeća* [2006] ECR I-5769, stavak 58.). Nadalje, iz uvodne napomene 33. Preambule Uredbe br. 2201/2003 jasno je da se Uredbom priznaju temeljna prava i poštuju načela Povelje, pritom osobito poštujući temeljna prava djeteta navedena u članku 24. Povelje. Odredbe ove Uredbe ne mogu se tumačiti na način da se njima zanemaruju temeljna prava djeteta, čije se poštivanje nesumnjivo poklapa s djetetovim najboljim interesom (u tom smislu vidi predmet C-403/09 PPU *Detiček* [2009] ECR I-0000, stavke 53. do 55.).

U tom smislu, važno je uzeti u obzir veliku raznolikost vanbračnih odnosa, kao i roditeljskih odnosa koji iz njih proizlaze, na što je u svom zahtjevu za mišljenjem Suda EU ukazao i nacionalni sud, a što se oslikava i u razlikama u opsegu roditeljskih

odgovornosti između država članica. Stoga članak 24. Povelje treba tumačiti na način da on ne isključuje situaciju u kojoj bi se, u smislu primjene Uredbe br. 2201/2003, pravo na skrbništvo, kao općenito pravilo, dodijelilo isključivo majci, a gdje bi biološki otac pravo na skrbništvo stekao tek nakon sudske odluke. Takav zahtjev omogućava nadležnom nacionalnom sudu da donese odluku o skrbništvu nad djetetom i o pravima pristupa djetetu uzimajući u obzir sve relevantne činjenice, poput onih koje je naveo sud koji je uputio zahtjev, a osobito okolnosti koje se odnose na rođenje djeteta, prirodu odnosa njegovih roditelja, odnos djeteta sa svakim od roditelja i sposobnost svakog od roditelja da preuzme odgovornost za brigu o djetetu. U skladu s člankom 24. stavkom 2. Povelje, uzimanje u obzir ovih činjenica doprinosi zaštiti najboljih interesa djeteta.

Iz navedenoga slijedi da članci 7. i 24. Povelje ne isključuju tumačenje Uredbe navedeno u stavku 22. ove presude.

U takvim okolnostima, odgovor na upućeno pitanje glasi da Uredbu br. 2201/2003 treba tumačiti na način da ona ne onemogućuje državu članicu da ona svojim zakonodavstvom odredi da stjecanje prava oca na skrbništvo nad djetetom, ako on nije u braku s djetetovom majkom, ovisi o tome je li otac ishodio presudu nadležnog nacionalnog suda kojom bi mu to pravo bilo dodijeljeno, na osnovi čega bi se majčino odvođenje ili zadržavanje djeteta moglo smatrati nezakonitim, u smislu članka 2. stavka 11. te Uredbe.

## **5.2.2 Radni materijal – Odabrana prava i njihovo tumačenje – 2**

### **Naziv predmeta “Usklađeno djelovanje sindikata u Latviji i Švedskoj”**

#### **Činjenice u predmetu**

Tvrtka L osnovana je prema latvijskim zakonima sa sjedištem u Rigi. Tvrtka je poslala radnike iz Latvije na posao na gradilište u Švedskoj, koje je vodila njezina podružnica pod nazivom “Baltic”. Baltic je tvrtka osnovana prema švedskim zakonima, čiji je cjelokupni kapital u vlasništvu tvrtke L. Baltic je bio angažiran na poslovima renoviranja i proširenja zgrade škole u Vaxholmu u Švedskoj.

Oko 65 posto latvijskih radnika koji su radili u Švedskoj bili su članovi sindikata građevinskih radnika u Latviji. L je potpisala kolektivne ugovore s Latvijskim sindikatom radnika u građevinskom sektoru, no nije je obvezivao nikakav kolektivni ugovor s lokalnim švedskim sindikatom. Tako su L i Baltic, s jedne strane, i švedski sindikat

građevinskih i javnih radova, s druge strane, započeli pregovore oko određivanja visine plaća latvijskih radnika na gradilištu u Švedskoj. Kako je tvrtka imala sklopljen kolektivni ugovor u građevinskom sektoru, morala je preuzeti jedan broj financijskih obveza prema švedskom sindikatu te angažirati tvrtku koja je sklopila ugovore o osiguranju s radnicima. Međutim, pregovori nisu uspjeli. L je odbila potpisati kolektivni ugovor, tvrdeći da unaprijed nije moguće znati kakvi će uvjeti tvrtki biti postavljeni u smislu plaća.

Švedski sindikat stoga je pokrenuo zajedničku akciju blokade svih L-ovih gradilišta u Švedskoj, čime je spriječena dostava materijala na gradilišta i postavljanje ograda, a latvijskim radnicima i vozilima zabranjen je ulazak na gradilište. Prema švedskom zakonu, takvo zajedničko djelovanje je dopušteno. Nakon toga, i drugi švedski sindikati, poput sindikata električara, pridružili su se ovoj akciji i bojkotirali sva L-ova gradilišta u Švedskoj. Nijedan član tih sindikata nije bio zaposlenik L-a. Nakon ovoga L više nije bio u mogućnosti provoditi svoje aktivnosti u Švedskoj. Neko vrijeme nakon što je rad zaustavljen Baltic je proglasio stečaj. L je onda pred švedskim pravosuđem pokrenuo postupak protiv uključenih sindikata. Švedski sud uputio je Sudu EU zahtjev za prethodnu odluku, kojim je u biti postavljeno pitanje sprečava li pravo EU sindikate u zajedničkom djelovanju u gore opisanim okolnostima.

### **Pitanja za raspravu**

- *O kojim bi člancima Povelje moglo biti riječi? Na koje bi se odredbe Povelje mogle osloniti sljedeće strane:*
  - *latvijska tvrtka L*
  - *latvijski radnici*
  - *švedski sindikat?*
- *Razmotrite primjenjivost PTP-a u ovom predmetu.*
- *Koja je bila svrha upućivanja latvijskih radnika u Švedsku? Koji je bio cilj pregovora između L i švedskih sindikata? Nakon što su ti pregovori propali, zašto su se i drugi sindikati uključili u akcije solidarnosti?*
- *Razmotrite implikacije zajedničkog djelovanja sindikata na Baltic i L. Je li njime prekršena jedna od četiri temeljne slobode EU?*
- *Ima li kakvih ograničenja članaka o kojima je riječ?*
- *Razmotrite ravnotežu između ljudskih prava i temeljnih sloboda u svjetlu specifičnih okolnosti ovog predmeta! Kakva je u ovom smislu uloga načela proporcionalnosti i nediskriminacije?*

## **Informacije za trenere (ne daju se sudionicima)**

Predmet: C-341/05, *Laval un Partneri Ltd protiv Svenska Byggnadsarbetareförbundet i drugi*, 18. prosinca 2007.

### **Relevantna prava i druge odredbe PTP-a**

članak 15. – sloboda izbora zanimanja i pravo na rad

članak 16. – sloboda poslovanja

članak 28. – pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje

članak 56. UFEU (prijašnji članak 49. EZ)

članak 57. UFEU (prijašnji članak 50. EZ)

Direktiva 96/71 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga

### **Odluka Suda**

Sud EU je ustvrdio da članak 49. EZ i članak 3. Direktive 96/71 treba tumačiti na način da on brani sindikatu koji djeluje u državi članici u kojoj su uvjeti zapošljavanja koji pokrivaju pitanja iz članka 3., stavka 1., prvi podstavak od (a) do (g) te Direktive sadržani u zakonskim odredbama, uz iznimku minimalne plaće, da zajedničkim djelovanjem u formi blokade gradilišta, kao u ovom predmetu, pokušaju prisiliti pružatelja usluga koji ima sjedište u drugoj državi članici da s njima pregovara o visini plaće radnika upućenih na rad u drugu zemlju i da potpisuje kolektivni ugovor, kojim se u nekim od ovih pitanja određuju povoljniji uvjeti od onih koji proizlaze iz relevantnih zakonskih odredbi, dok se ostali uvjeti odnose na pitanja o kojima nije riječ u članku 3. Direktive.

### **Važna pitanja o kojima je riječ**

Iako se pravo na zajedničko djelovanje (...) mora priznati kao temeljno pravo koje čini sastavni dio općih načela prava Zajednice čije poštivanje Sud osigurava, korištenje tog prava ipak može biti podložno određenim ograničenjima. Kako se navodi u članku 28. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, to mora biti zaštićeno u skladu sa zakonom Zajednice i nacionalnom praksom (stavak 91.).

(...) Zaštita temeljnih prava predstavlja legitiman interes koji, u načelu, opravdava ograničenje obveza koje propisuje pravo Zajednice, čak i kod temeljnih sloboda

zajamčenih Ugovorom, poput slobodnog kretanja roba ili slobode pružanja usluga (stavak 93.). Kao što je Sud ustvrdio u slučaju *Schmidberger* i *Omega*, korištenje temeljnih prava (slobode izražavanja i slobode okupljanja, odnosno poštivanje ljudskog dostojanstva) treba uskladiti sa zahtjevima koji se odnose na prava zaštićena Ugovorom, kao i s načelom proporcionalnosti (stavak 94.). Iz navedenoga slijedi da temeljna priroda prava na zajedničko djelovanje nije takva da pravo Zajednice može učiniti neprimjenjivim na takvo djelovanje protiv poduzeća sa sjedištem u drugoj državi članici koje upućuje radnike na rad u okviru transnacionalnog pružanja usluga (stavak 95.). Zato treba ispitati predstavlja li činjenica da sindikat jedne države članice može poduzeti zajedničku akciju u gore opisanim okolnostima ograničenje slobode pružanja usluga te, ako je to tako, može li to biti opravdano (stavak 96.).

### **Ostale relevantne informacije**

Treba istaknuti da pravo na zajedničko djelovanje u cilju zaštite radnika države domaćina od mogućih dampinških cijena može predstavljati prevladavajući razlog od javnog interesa u smislu sudske prakse Suda kojom se, u načelu, opravdava ograničavanje neke od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom (stavak 103.).

Treba dodati i da (...) aktivnosti Zajednice uključuju ne samo “unutarnje tržište, kojeg karakterizira uklanjanje prepreka za slobodno kretanje roba, ljudi, usluga i kapitala između država članica”, nego i “politiku socijalne sfere”. U članku 2. EZ navodi se da Zajednica kao svoj zadatak, između ostalog, ima i promicanje “skladnog, uravnoteženog i održivog razvoja gospodarskih djelatnosti”, kao i “visoku razinu zaposlenosti i socijalne zaštite” (stavak 104.).

Budući da Zajednica tako nema samo ekonomsku nego i socijalnu svrhu, prava iz odredbi Ugovora EU o slobodnom kretanju roba, ljudi, usluga i kapitala treba postaviti u ravnotežu s ciljevima socijalne politike koji, kako se navodi u 1. stavku članka 136. EZ, između ostalog, uključuju unapređenje uvjeta života i rada, za što je nužna socijalna zaštita i dijalog između uprave i radnika (stavak 105.).

(...) Treba primijetiti da, u načelu, akcija sindikata u državi članici domaćinu, kojom je provedena blokada s ciljem da radnici upućeni u tu zemlju u okviru transnacionalnog pružanja usluga imaju na određenoj razini utvrđene uvjete zaposlenja, spada u okvir cilja zaštite radnika (stavak 107.).

### **Upućivanje na sudsku praksu**

- C-112/00, *Schmidberger*, presuda od 12. lipnja 2003., stavak 77.
- C-36/02 *Omega*, presuda od 14. listopada 2004., stavak 36.

- Spojeni predmeti C-369/96 i C-367/96, *Arblade i ostali*, presuda od 23. studenoga 1999., stavak 36.
- C-165/98, *Mazzoleni i ISA*, presuda od 13. ožujka 2001., stavak 27.
- Spojeni predmeti C- 49/98, C-50/98, C-52/98 do C-54/98 i C-68/98 do C-71/98, *Finalarte i ostali*, presuda od 25. listopada 2001., stavak 33.
- C-438/05, *Međunarodno udruženje radnika u prijevozu i Finski savez mornara*, presuda od 11. prosinca 2007., stavak 77.

### 5.2.3 Radni materijal – Odabrana prava i njihovo tumačenje – 3

#### Vulkanski pepeo kao “superizvanredne okolnosti”?

##### Činjenice u predmetu

U travnju 2010. godine, nakon erupcije islandskog vulkana Eyjafjallajökulla uslijedilo je zatvaranje dijelova europskog zračnog prostora. Zbog oblaka vulkanske prašine i velikih rizika koje je on uzrokovao institucije nadležne za zračni promet zatvorile su 15. travnja 2010. zračni prostor iznad jednog broja država članica EU. Zbog toga je Ryanairov let gđe Miller iz portugalskog Fara u irski Dublin dva dana kasnije odgođen. Gđa Miller tako se našla zarobljena u Faru i u Dublin se uspjela vratiti tek tjedan dana kasnije, 24. travnja 2010. Tijekom tog vremena aviokompanija joj nije osigurala nikakvu brigu ili pomoć.

Gđa Miller zatražila je nadoknadu troškova u visini 1129 eura, nastalih zbog plaćanja smještaja i prehrane u skladu s Uredbom (EZ) br. 261/2004, kojom su uspostavljena zajednička pravila za nadoknadu i pomoć putnicima u slučaju nemogućnosti ukrcavanja, odnosno otkazivanja ili velikog kašnjenja letova<sup>186</sup>. Prema članku 9. ove Uredbe, putnicima za vrijeme trajanja kašnjenja treba besplatno osigurati hranu, osvježavajuća pića, hotelski smještaj, lokalni prijevoz i osnovne komunikacijske usluge. Odredba ne predviđa nikakve iznimke u smislu obveze aviokompanija da ovo osiguraju, čak ni u slučaju “izvanrednih okolnosti”.

Ryanair je odbio refundirati te troškove uz tvrdnju da se opseg i trajanje zatvaranja zračnog prostora zbog vulkanskog pepela ne mogu smatrati “izvanrednim okolnostima” uslijed kojih bi aviokompanija bila oslobođena *dijela* obveza navedenih u Uredbi 261/2004/EZ, no ne i prava putnika na skrb (članak 9. Uredbe). Štoviše, aviokompanija je ustvrdila da takvi uvjeti predstavljaju dodatnu kategoriju

<sup>186</sup> Uredba (EZ) br. 261/2004 o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcanja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta.

“superizvanrednih okolnosti”, koje oslobađaju zračne prijevoznike od svih obveza propisanih spomenutom Uredbom, uključujući i one iz članka 9.

#### **Pitanja za raspravu**

- *Koji je cilj Uredbe (EZ) br. 261/2004? Možete li prepoznati njezin odnos s nekim pravom ili načelom PTP-a?*
- *Koji su članci PTP-a relevantni u ovom predmetu? Mislite li da s radi o pravima ili načelima – i bi li takvo razlikovanje u ovom konkretnom slučaju išta značilo za njihovu relevantnost?*
- *Kako je u ovom predmetu moguće uspostaviti ravnotežu između različitih prava/načela?*
- *Razmotrite načela proporcionalnosti i nediskriminacije u svjetlu specifičnih okolnosti u ovom predmetu.*

#### **Informacije za trenere (ne daju se sudionicima)**

Predmet: Denise McDonagh protiv Ryanair Ltd., presuda od 31.siječnja 2013., C-12/11

Relevantna prava iz PTP-a i druge odredbe:

članak 16. – sloboda poslovanja

članak 17. – pravo na vlasništvo

članak 38. – zaštita potrošača

članak 52. stavak 1. PTP-a – opseg zajamčenih prava

Uredbom (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. uspostavljena su zajednička pravila o nadoknadi štete i pružanju pomoći putnicima u slučaju nemogućnosti ukrcavanja i otkazivanja ili velikog kašnjenja letova.

U okviru sudskog postupka između gđe Miller i Ryanaira zbog odbijanja aviokompanije da osigura brigu za putnika, Metropolitanski okružni sud u Dublinu zatražio je od Suda EU da, u skladu s člankom 267. UFEU, da pojašnjenje o tumačenju i primjenjivosti članka 5., stavka 1.(b) i članka 9. spomenute Uredbe. Irski sud u biti je upitao Sud EU mogu li se događaji poput zatvaranja zračnog prostora u travnju 2010. smatrati nečime što nadilazi postojeći koncept izvanrednih okolnosti i, ako je to tako, znači li to da je aviokompanija izuzeta od odgovornosti za kršenje obveze pružanja brige o putnicima iz članka 5. i 9. Osim toga, okružni sud je zatražio pojašnjenje oko toga mogu li se u slučaju događaja koji osobito jako pogađaju zračni promet, poput vulkanskih erupcija, kod obveze brige o putnicima uzeti u obzir vremenska i/ili financijska ograničenja, posebno u svjetlu općih načela prava EU (npr. načela proporcionalnosti i nediskriminacije) i konkretnih članaka PTP-a.

## Odluka Suda

Sud je istaknuo da izvanredne okolnosti nisu definirane u Uredbi, iako se u uvodnim izjavama 14. i 15. njezine preambule navodi nekoliko primjera među kojima je, zanimljivo, i jedan koji se odnosi na odluke kontrolora leta i meteorološke uvjete koji onemogućuju letenje. U prijašnjim slučajevima, kao što je *Wallentin-Hermann*, pojam je usko definiran kao 'događaji koji ne obilježavaju uobičajeno obavljanje djelatnosti avioprijevoznika i (...), po svojoj naravi, nisu pod stvarnom kontrolom avioprijevoznika'. Sud je odbio priznati zasebnu kategoriju 'osobito izvanrednih' događaja, smatrajući da se ona protivi kako uobičajenom značenju pojma, tako i ciljevima Uredbe koji se odnose na zaštitu potrošača. Nadalje, Sud se pozvao na prijašnju sudsku praksu kako bi pokazao da je opći režim propisan Uredbom 261/2004 proporcionalan, čak i po cijenu značajnih negativnih posljedica za aviokompaniju. Osim toga, Sud je ustvrdio da su razlike između različitih vrsta prijevoza (zračnog, željezničkog i cestovnog) opravdane te da, prema tome, nisu diskriminatorne.

Sud je došao do zaključka da okolnosti poput zatvaranja dijela europskog zračnog prostora uslijed vulkanske erupcije predstavljaju 'izvanredne okolnosti' u smislu te Uredbe. Avioprijevoznici tako nisu izuzeti od obveze da putnicima osiguraju brigu, kako se navodi u članku 5., stavku 1.(b) i članku 9. Uredbe. Ryanair je, stoga, bio obavezan obešteti gđu Miller zbog kršenja njezina prava na brigu. Međutim Sud je istaknuo da putnik u zračnom prijevozu može ostvariti refundaciju samo do iznosa koji je 'nužan, primjeren i razuman kao nadoknada za propuste avioprijevoznika'. Određivanje točnog iznosa prepušteno je sudu koji je uputio zahtjev.

### Važna pitanja o kojima je riječ

Pozivajući se na članke 16. i 17. PTP-a, Ryanair je ustvrdio da bi neograničena obveza brige o putnicima avioprijevoznicima oduzela 'dio plodova njihova (...) rada i (...) ulaganja', što bi predstavljalo kršenje Povelje. U odgovoru Suda navedeno je da ni sloboda poslovanja, (članak 16.), ni pravo na vlasništvo, (članak 17. PTP-a), nisu apsolutna prava. Njih treba razmatrati u odnosu na njihovu društvenu funkciju (usp. *Deutsches Weintor*, stavak 54.), a njihov opseg treba odrediti u skladu s člankom 52., stavkom 1. PTP-a.

Kad se prava zaštićena pravnim poretom EU nađu u sukobu, javlja se potreba za pomirenjem zahtjeva za zaštitu različitih prava i za uspostavljanjem pravične ravnoteže među njima (usp. *Deutsches Weintor*, stavak 47.). U ovom slučaju, Sud koji upućuje zahtjev spominje članke 16. i 17. PTP-a. Međutim, nužno je uzeti u obzir i članak 38. PTP-a, kojim se, kao i člankom 169. UFEU, osigurava visoka razina zaštite potrošača, uključujući i putnike u zračnom prijevozu, u politikama EU. Kako je navedeno u članku 31. presude, zaštita tih putnika jedan je od glavnih ciljeva Uredbe (EZ) 261/2004. S



obzirom na važnost zaštite potrošača, posljedična pravična ravnoteža prava dovodi do rezultata u korist potrošača.

### **Ostale relevantne informacije**

Što se tiče *načela proporcionalnosti*, Sud tvrdi da treba ostvariti pravičnu ravnotežu između financijskih posljedica za avioprijevoznike, s jedne strane, i cilja osiguranja visoke razine potrošača, s druge. Time se pobija argument operatera da troškove koji prelaze 1100 eura za kartu koja iznosi 98 eura treba smatrati neproporcionalnim. Sud je tako, oslanjajući se na argument Nezavisnog odvjetnika da bi avioprijevoznici, kao iskusni operateri, trebali biti u stanju predvidjeti troškove vezane uz izvršenje njihovih obveza, ustvrdio da bi aviokompanije iz tog razloga mogle povećati cijene karata.

### **Upućivanje na sudsku praksu**

- *C-149/10, Chatzi, presuda od 16. rujna 2010., stavak 43.:* Mjeru Europske unije treba tumačiti, koliko je god moguće, na način koji ne utječe na njezinu valjanost i u skladu s primarnim pravom u cjelini.
- *C-544/10, Deutsches Weintor, presuda od 6. rujna 2012., stavak 54.:* sloboda poslovanja (članak 16. PTP-a) i pravo na vlasništvo (članak 17. PTP-a) nisu apsolutna prava i treba ih promatrati u odnosu na njihovu društvenu funkciju. Kad se prava zaštićena pravnim poretkom EU nađu u sukobu, javlja se potreba za pomirenjem zahtjeva za zaštitu različitih prava i za uspostavljanjem pravične ravnoteže među njima (stavak 47.).
- *C-294/10, Eglitis and Ratnieks, presuda od 12. svibnja 2011., stavci 23. i 24.*
- *C-344/04, IATA i ELFAA, presuda od 10. siječnja 2006., stavci 78. i 92. et seq.:* Valjanost članaka 5. do 7. Uredbe br. 261/2004 ne pobija se iz razloga kršenja načela proporcionalnosti. Njima se ne krši načelo ravnopravnog tretmana. Položaj poduzeća koja djeluju u različitim sektorima prijevoza nije usporediv, budući da različiti oblici prijevoza, s obzirom na način na koji djeluju, uvjete koji određuju njihovu dostupnost i na raširenost njihovih mreža, u smislu uvjeta njihova korištenja, nisu međusobno usporedivi.
- *Spojeni predmeti C-581/10 i C-629/10, Nelson i ostali, presuda od 23. listopada 2012, stavci 39., 72. i 81.):* važnost cilja zaštite potrošača može opravdati čak i značajne negativne ekonomske posljedice određenih gospodarskih subjekata.
- *C-275/06, Promusicae, presuda od 29. siječnja 2008., stavci 65. i 66.:* Kad se prava zaštićena pravnim poretkom EU nađu u sukobu, javlja se potreba za pomirenjem zahtjeva za zaštitu različitih prava i za uspostavljanjem pravične ravnoteže među njima.
- *C-83/10, Sousa Rodríguez i ostali, presuda od 13. listopada 2011., stavak 44.:* Ako avioprijevoznik ne ispuni svoje obveze iz članka 9. ("pravo putnika na

brigu”) Uredbe br. 261/2004, putnik u zračnom prijevozu ima pravo na odštetu na temelju faktora određenih ovim odredbama.

- C-549-07, *Wallentin-Hermann*, presuda od 22. prosinca 2008., stavci 18. i 32.

## 5.2.4 Radni materijal – Odabrana prava i njihovo tumačenje – 4

### “Lako probavljivo” vino?

#### Činjenice u predmetu

German Wine Ltd. je vinogradarska zadruga. Na etiketama njezinih boca stoji natpis “blaga serija, lako probavljivo”, čime se podrazumijeva niža razina kiselosti. Tijelo javne vlasti zaduženo za nadzor prodaje alkoholnih pića prigovorilo je zadrugi zbog korištenja izraza “lako probavljivo” (“*bekömmlich*”). To tijelo zapravo je ustvrdilo da ovaj natpis predstavlja “zdravstvenu tvrdnju” u smislu značenja Uredbe (EZ) br. 1924/2006 o prehranbenim i zdravstvenim tvrdnjama koje se navode na hrani, budući da *se radi o tvrdnji kojom se navodi, sugerira ili implicira postojanje odnosa između neke kategorije hrane, hrane ili nekog njenog dijela ili zdravlja*. Prema članku 4., stavku 3. (a) spomenute Uredbe, *pića koja sadrže više od 1,2% alkohola (npr. vino) ne smiju imati istaknute zdravstvene tvrdnje*. Članak 4., stavak 3. navedene Uredbe ne predviđa nikakve iznimke ove zabrane. Tijelo javne vlasti stoga je zadrugi naložilo da kod reklamiranja vina s etikete ukloni pridjev ‘*bekömmlich*’.

#### Pitanje za raspravu

- *Koji je cilj Uredbe (EZ) br. 1924/2006? Možete li prepoznati njezin odnos s nekim pravima ili načelima PTP-a?*
- *Mogu li se načela PTP-a primijeniti kod provedbe Uredbe (EZ) br. 1924/2006?*
- *Razmotrite mogućnosti za potencijalne sukobe između različitih prava/načela i načine njihova rješavanja.*

#### Informacije za trenere (ne daju se sudionicima)

Predmet: C-544/10, *Deutsches Weintor eG protiv države Rheinland-Pfalz*, presuda od 6. rujna 2012.

Relevantna prava i ostale odredbe iz PTP-a:

članak 15. – sloboda izbora zanimanja i prava na rad

članak 16. – sloboda poslovanja

članak 35. – zdravstvena skrb

članak 38. – zaštita potrošača

članak 51. stavak 1. – područje primjene

članak 52. stavak 1. – opseg i tumačenje prava i načela

članak 6. (stavak 1.) UEU

Uredba (EZ) br. 1924/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20 prosinca 2006. o

prehrambenim i zdravstvenim tvrdnjama koje se navode na hrani, zadnje izmjene Uredbom Komisije (EU) br. 116/2010 od 9. veljače 2010.

German Wine Ltd. pokrenuo je postupak pred nadležnim nacionalnim sudom. Pojavila se sumnja oko toga je li zabrana zdravstvenih tvrdnji kod određenih alkoholnih pića bez ikakvih iznimaka u skladu s pravom EU, a osobito s temeljnim pravima slobode izbora zanimanja (članak 15. PTP-a) i slobode poslovanja (članak 16. PTP-a). Nadležno njemačko tijelo tako je proizvođačima i distributerima vina zabranilo označavanje proizvoda kao "lako probavljivih" unatoč činjenici da bi takva oznaka, s obzirom na nisku razinu kiselosti kod tog tipa vina, zapravo bila istinita.

### **Odluka Suda**

Nakon upućivanja zahtjeva za prethodnom odlukom Sud se prvo pozabavio pitanjem predstavlja li označavanje vina, poput ovoga o kojem je riječ, kao "lako probavljivog" "zdravstvenu tvrdnju" u smislu značenja Uredbe (EZ) br. 1924/2006. Prema Sudu, takva "zdravstvena tvrdnja" govori o odnosu koji mora postojati između hrane ili jednog od njezinih sastojaka i zdravlja. Taj odnos treba široko razumjeti (stavak 34.). Osim toga, važno je uzeti u obzir kako privremene, tako i kumulativne učinke učestale i dugotrajne konzumacije određene hrane na fizičko zdravlje (stavak 38.). U ovom slučaju "lako probavljivo" implicira da će probavni sustav ostati relativno zdrav i neoštećen i nakon učestale konzumacije tijekom duljeg vremenskog razdoblja, s obzirom na to da vino karakterizira niska kiselost (stavak 39.). Tako bi oznaka o kojoj je riječ mogla upućivati na trajno povoljno fiziološko djelovanje koje druge vrste vina nemaju (članak 40.). Stoga, 1. podstavak članka 4. stavka 3. spomenute Uredbe treba tumačiti tako da "zdravstvena tvrdnja" uključuje opis poput "lako probavljivo", što se dokazuje upućivanjem na niži sadržaj tvari koje potrošači često doživljavaju kao štetne (članak 41.).

Drugo je pitanje kojim se Sud pozabavio je li zabrana stavljanja zdravstvenih tvrdnji za određena alkoholna pića bez iznimke u skladu s pravom EU, odnosno s člankom 6., stavkom 1. UEU. U članku 6., stavku 1. UEU, EU je prihvatila da prava slobode i načela navedena u Povelji imaju istu pravnu vrijednost kao i ona iz Ugovora (članak 43.). Treba obratiti pažnju na članak 15., stavak 1. PTP-a i članak 16. PTP-a, ali je isto tako važno uzeti u obzir i drugu rečenicu članka 35. Povelje, kojim se zahtijeva osiguranje visokog stupnja zaštite ljudskog zdravlja u definiranju i provedbi svih politika i aktivnosti Europske unije. Iz uvodnih izjava 1. i 18. preambule Uredbe br. 1924/2006 jasno je da je zaštita zdravlja jedan od glavnih ciljeva ove Uredbe" (stavci 44. – 45.).

Sud je na kraju zaključio da je činjenica da je u skladu s ovom Uredbom proizvođaču i distributeru vina bez iznimke zabranjeno korištenje ovakve tvrdnje, čak i ako je ona

sama po sebi točna, u skladu s prvim podstavkom članka 6., stavka 1. UEU.

### **Važna pitanja o kojima je riječ**

Kad se prava zaštićena pravnim poretom EU nađu u sukobu, javlja se potreba za pomirenjem zahtjeva za zaštitu različitih prava i za uspostavljanjem pravične ravnoteže među njima (članak 47.). Što se tiče zaštite zdravlja, Sud je naglasio da alkoholna pića, zbog rizika prekomjerne konzumacije i ovisnosti, kao i zbog složenih štetnih učinaka, predstavljaju posebnu kategoriju hrane, koja je podložna osobito strogoj regulaciji. Zbog toga postoje mjere kojima se ograničava oglašavanje alkoholnih pića u cilju sprečavanja prekomjerne konzumacije, odnosno zbog brige za javno zdravlje. Zaštita javnog zdravlja predstavlja cilj od općeg interesa kojim se, tamo gdje je to primjereno, opravdava ograničenje neke temeljne slobode (stavak 49.).

Nadalje, Sud je istaknuo da ni sloboda poslovanja (članak 16. ni pravo na vlasništvo (članak 17. PTP-a) nisu apsolutna prava. Njih treba razmatrati u odnosu na njihovu društvenu funkciju. Zato je moguće uvesti ograničenja u korištenju tih sloboda, ako ta ograničenja u biti odgovaraju ciljevima od općeg interesa EU i, u odnosu na njihov cilj, ne predstavljaju neproporcionalno i neprihvatljivo zadiranje koje utječe na samu bit tih prava (stavak 54.). Kako Uredba o kojoj je riječ kontrolira, ali ne zabranjuje proizvodnju i prodaju alkoholnih pića, ona ni na koji način ne utječe na stvarnu bit slobode izbora zanimanja ili slobode poslovanja (stavak 58.).

### **Upućivanje na sudsku praksu**

- C-210/03, *Swedish Match*, presuda od 14. prosinca 2014., stavak 72.: Sloboda izbora zanimanja, kao ni pravo na vlasništvo, nisu apsolutna prava, već ih treba razmatrati u odnosu na njihovu društvenu funkciju.
- C-22/94, *Irska udruga poljoprivrednika i ostali*, presuda od 15. travnja 1997., stavak 27.; C-64/00, *Booker Aquaculture i Hydro Seafood*, presuda od 10. srpnja 2003., stavak 68.: Sloboda izbora zanimanja može se ograničiti ako ta ograničenja u biti odgovaraju ciljevima od općeg interesa EU i, u odnosu na njihov cilj, ne predstavljaju neproporcionalno i neprihvatljivo zadiranje koje utječe na samu bit tih prava.

## 5.2.5 Radni materijal – odabrana prava i njihovo tumačenje – 5

### “Besplatan pristup ekskluzivnom televizijskom sadržaju?”

#### Činjenice u predmetu

Austrijski *Bundeskommunikationssenat* (Federalni senat za komunikacije) zatražio je od Suda EU da preispita valjanost članka 15. stavka 6. Direktive o uslugama audiovizualnih medija<sup>187</sup> u svjetlu prava EU.

U sporu između *Sky Österreich GmbH* (“Sky”) i *Austrijske javne radiotelevizije* (“ÖRF”) pojavilo se pitanje u vezi s financijskim uvjetima pod kojima ORF ima pravo pristupa satelitskom signalu *Skya* kako bi radio kraće novinske priloge u slučajevima gdje *Sky* ima ekskluzivna televizijska prava. *Sky* je ugovorom od 21. kolovoza 2009. pribavio ekskluzivna prava na prijenos utakmica Lige Europa koje se igraju u Austriji. Tvrtka je prije toga svake godine ulagala milijune eura u licence i produkcijske troškove povezane s ovim natjecanjem.

Od Suda je zatraženo mišljenje predstavlja li članak 15. stavak 6. Direktive o uslugama audiovizualnih medija kršenje temeljnih prava nositelja ekskluzivnih televizijskih prava. Tom Direktivom od nositelja prava se zahtijeva da dopusti svim drugim medijima da rade kraće novinske priloge, bez mogućnosti za obeštećenje koje *nadilazi dodatne troškove izravno nastale* u cilju omogućenja pristupa.

Članak 15. Direktive o uslugama audiovizualnih medija glasi:

(1) Države članice osiguravaju da za potrebe kratkih novinskih izvješća, svaka televizijska kuća osnovana u Zajednici ima pristup na pravednoj, razumnoj i nediskriminirajućoj osnovi događajima od velikog interesa za javnost koje na isključivoj osnovi prenosi televizijska kuća u njihovoj nadležnosti.

(3) Države članice osiguravaju da takav pristup bude zajamčen tako da se omogućuje televizijskim kućama da slobodno biraju kratke isječke s prijenosnog signala televizijskih kuća, ako nije nemoguće zbog praktičnih razloga, barem utvrđivanjem njihovog izvora.

(4) Kao drugo rješenje za stavak 3., države članice mogu uspostaviti jednak sustav koji postiže pristup na pravednoj, razumnoj i nediskriminirajućoj osnovi putem drugih

---

<sup>187</sup> Direktiva 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama)

načina.

(5) Kratki isječci koriste se isključivo za opće informativne programe i mogu se koristiti u audiovizualnim medijskim uslugama na zahtjev samo ako se nudi isti program na odgođenoj osnovi od strane istog pružatelja medijske usluge.

(6) Ne dovodeći u pitanje stavke od 1. do 5., države članice osiguravaju, u skladu sa svojim pravnim sustavima i praksama, određivanje načina i uvjeta u vezi s pružanjem tih kratkih isječaka, posebno, svih postupaka za naknadu, najveću duljinu kratkih isječaka i vremenskih ograničenja za njihov prijenos. Ako se osigurava naknada, ona ne prelazi dodatne troškove koji izravno nastaju pri pružanju pristupa.

Uvodna izjava 48 preambule Direktive o uslugama audiovizualnih medija glasi:

Prava na televizijsko emitiranje za događaje od velikog interesa za javnost mogu steći televizijske kuće na temelju isključivosti. Međutim, bitno je promicati pluralizam kroz raznolikost proizvodnje i programiranja vijesti u Europskoj uniji i poštovati načela priznata člankom 11.<sup>188</sup> Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

Uvodna izjava 55 preambule Direktive o uslugama audiovizualnih medija glasi:

Kako bi se zaštitila temeljna sloboda primanja informacija i osiguralo da interesi gledatelja u Europskoj uniji budu u potpunosti i odgovarajuće zaštićeni, oni koji ostvaruju isključiva prava na televizijsko emitiranje događaja od velikog interesa za javnost bi trebali jamčiti drugim televizijskim kućama pravo na uporabu kratkih isječaka za opće informativne programe pod pravičnim, razumnim i ne-diskriminacijskim uvjetima uzimajući u obzir isključiva prava. Te bi uvjete trebalo priopćiti pravodobno prije održavanja događaja od velikog interesa za javnost kako bi se osiguralo dovoljno vremena ostalima da ostvare to pravo. Televizijskoj bi se kući trebalo omogućiti da ostvari to pravo preko posrednika koji izričito djeluje u njezino ime pojedinačno za svaki događaj. Ti se kratki isječci mogu koristiti za emitiranja u Europskoj uniji na svim kanalima uključujući posebne sportske kanale i ne prelaze 90 sekundi. [...]

### **Pitanja za raspravu**

- *U svjetlu preambule, koji su ciljevi Direktive o uslugama audiovizualnih medija? Možete li uspostaviti odnos s relevantnim pravima ili načelima PTP-a?*
- *Na koji je način moguće uspostaviti ravnotežu između prava/načela u ovom predmetu? U kakvim su uvjetima moguća ograničenja određenih prava?*
- *Sprečava li PTP zakonodavca EU u ograničavanju obeštećenja koje nositelji ekskluzivnih prava mogu potraživati od drugih kanala za kraće novinske priloge na neizravne dodatne troškove?*

---

<sup>188</sup> Članak 11. PTP-a jamči slobodu izražavanja i informiranja.

### **Informacije za trenere (ne daju se polaznicima)**

Predmet: Sud EU (GC), C-283/11, Sky Österreich GmbH protiv Österreichischer Rundfunk, 22. siječnja 2013.

*Bundeskommunikationssenat* je od Suda u biti zatražio da preispita valjanost članka 15. stavka 6. Direktive o uslugama audiovizualnih medija u svjetlu članka 16. i članka 17. stavka 1. PTP-a. Konkretno, postavio je pitanje predstavlja li članak 15. stavak 6. kršenje temeljnih prava nositelja ekskluzivnih televizijskih prava, budući da se od *Skya* zahtijeva da omogući pravo na objavljivanje kraćih novinskih priloga svim drugim televizijama sa sjedištem u EU, bez mogućnosti da traži obeštećenje koje nadilazi dodatne troškove (u slučaju o kojem je riječ nije bilo nikakvih dodatnih troškova).

Relevantna prava i druge odredbe PTP-a:

članak 16. – sloboda poslovanja

članak 11. – sloboda izražavanja i informiranja

članak 17. – pravo na vlasništvo

članak 52. stavak 1. druga rečenica: načelo proporcionalnosti

Direktiva 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih zakonom propisanih odredbi, uredbi i upravnih postupaka u državama članicama koje se odnose na pružanje usluga audiovizualnih medija (*Direktiva o uslugama audiovizualnih medija*).

Direktiva 2007/65/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjenama Direktive 89/552/EEZ od 3. listopada 1989. o koordinaciji određenih zakonom propisanih odredbi, uredbi i upravnih postupaka u državama članicama koje se odnose na pružanje usluga televizijskih medija.

### **Odluka Suda**

Direktiva o uslugama audiovizualnih medija omogućava svakoj medijskoj kući koja djeluje na području EU izradu kraćih novinskih priloga o događajima od velikog interesa za javnost, pa i onda kad su takvi događaji predmet ekskluzivnih televizijskih prava<sup>189</sup>. Sa signala nositelja ekskluzivnog televizijskog prava mogu se slobodno odabirati kraći isječci<sup>190</sup>, a nositelj prava može zatražiti obeštećenje samo u visini dodatnih troškova koji su izravno povezani s omogućavanjem pristupa<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> Članak 15. stavak 1. Direktiva o uslugama audio-vizualnih medija

<sup>190</sup> Članak 15. stavak 3. Direktiva o uslugama audio-vizualnih medija

<sup>191</sup> Članak 15. stavak 6. Direktiva o uslugama audio-vizualnih medija



U okolnostima u ovom predmetu zakonodavac Europske unije ima zakonito pravo odrediti ograničenje slobode poslovanja iz članka 15. stavka 6. Direktive 2010/13 u odnosu na nositelje ekskluzivnih televizijskih prava, smatrajući da štete nastale kao posljedica te odredbe nisu neproporcionalne u odnosu na ciljeve koji se njome žele postići, čime je osigurana pravična ravnoteža između različitih prava i temeljnih sloboda o kojima je u ovom predmetu riječ [stavak 67.].

PTP ne sprečava ograničenje troškova emitiranja kraćih novinskih priloga o događajima od velikog interesa za javnost (npr. nogometnih utakmica) na izravno nastale dodatne troškove. U skladu s tim, valjanost članka 15. stavka 6. Direktive o uslugama audiovizualnih medija nije sporna.

### **Važna pitanja o kojima je riječ**

U navedenim okolnostima pojavljuje se pitanje proteže li se članak 17. stavak 1. PTP-a i na ugovorno stečena televizijska prava. Članak 17. PTP-a ne primjenjuje se samo na komercijalne interese ili prilike, čija je neizvjesnost u samoj biti svake ekonomske aktivnosti, nego i na prava s vrijednošću imovine, kao što su ekskluzivna televizijska prava u ovom slučaju [stavci 34.-35.].

Poslovni subjekt, poput *Skya*, koji je *nakon* stupanja na snagu Direktive 2007/65 sklapanjem ugovora stekao ekskluzivna televizijska prava, nema mogućnost osloniti se na stečeni pravni položaj zaštićen člankom 17. stavkom 1.<sup>192</sup> Povelje [stavci 39.-40.].

Zaštita u okviru članka 16.<sup>193</sup> PTP-a pokriva slobodu obavljanja ekonomske i komercijalne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodu konkurencije. Sloboda ugovaranja osobito uključuje slobodu izbora subjekta s kojim se posluje i slobodu određivanja cijene usluge. Posljedica je članka 15. Direktive 2010/13 [...] to da nositelj ekskluzivnih televizijskih prava ne može slobodno odlučivati s kojim će drugim televizijama surađivati [...] ni kakvu će cijenu za to odrediti [...]. U takvim okolnostima, članak 15. stavak 6. predstavlja zadiranje u slobodu poslovanja [stavci 41.-44.].

Međutim, u skladu sa sudskom praksom Suda, članak 16. PTP-a nije apsolutan, već ga treba promatrati u odnosu na njegovu društvenu funkciju<sup>194</sup>, tako da on može biti podložan širokom nizu tumačenja kojima se u javnom interesu može ograničiti obavljanje ekonomske aktivnosti [stavci 45.-46.].

U skladu s člankom 52. stavkom 1. PTP-a, svako ograničenje korištenja Poveljom zajamčenih prava i sloboda mora biti određeno zakonom i uz poštivanje biti prava i

<sup>192</sup> Članak 17. PTP-a uređuje pravo na vlasništvo.

<sup>193</sup> Članak 16. PTP-a uređuje slobodu poslovanja.

<sup>194</sup> U tom smislu vidi spojene predmete C-184/02 i C-223/02, *Španjolska i Finska protiv Parlamenta i Vijeća*, presuda od 9. rujna 2004. stavci 51.-52. i C-544/10, *Deutsches Weintor*, presuda od 6. rujna 2012. stavak 54. i citiranu sudsku praksu.

sloboda o kojima je riječ, mora biti u skladu s načelom proporcionalnosti, mora biti nužno i stvarno služiti svrsi javnog interesa. Sud je zaključio da članak 15. stavak 6. Direktive o uslugama audiovizualnih medija ne zadire u samu bit slobode poslovanja [stavak 49.].

U svjetlu, kao prvo, važnosti zaštite temeljne slobode dobivanja informacija i slobode i pluralizma medija zajamčenih člankom 11. Povelje i, drugo, zaštite slobode poslovanja zajamčene člankom 16. PTP-a, zakonodavac Europske unije ima pravo određivati pravila, kao što su ona u Direktivi o uslugama audiovizualnih medija, kojima se ograničava sloboda poslovanja i, zbog nužnog uravnoteženja prava i interesa o kojima se radi, dati prednost pristupu javnosti informacijama u odnosu na slobodu ugovaranja.

### **Ostale relevantne informacije**

Što se tiče proporcionalnosti utjecaja na prava i slobode, Sud ističe da to načelo zahtijeva da mjere koje usvajaju institucije Europske unije ne prelaze granice onoga što je odgovarajuće i nužno da bi se ostvarili legitimni ciljevi zakonodavstva o kojem je riječ; kad postoji mogućnost izbora između nekoliko odgovarajućih mjera, prednost treba dati onoj koja je najmanje zahtjevna, pri čemu nastali nedostaci ne smiju biti neproporcionalni u odnosu na ciljeve kojima se teži. (predmet C-343/09 *Afton Chemical* [2010] ECR I-7027, stavak 45. i spojeni predmeti C-581/10 i C-629/10 *Nelson i ostali* [2012] ECR, stavak 71. i citirana sudska praksa)

U tom smislu, Sud kao prvo navodi da je prodaja ekskluzivnih prava na praćenje događaja od velikog interesa javnosti u porastu i da je na putu da značajno ograniči pristup javnosti informacijama o takvim događajima. Stoga je cilj članka 15. Direktive o uslugama audiovizualnih medija, kao što se vidi iz uvodnih izjava 48 i 55 njezine preambule, očuvanje temeljne slobode na pristup informacijama zajamčene člankom 11, stavkom 1. PTP-a te promicanje pluralizma medija, zaštićenih člankom 11., stavkom 2. PTP-a (stavak 51.).

Očuvanje sloboda zaštićenih člankom 11. PTP-a nesumnjivo predstavlja legitiman cilj od općeg interesa, čiju važnost u demokratskom i pluralističkom društvu iznova treba naglašavati (stavak 52.). Članak 15., stavak 6. Direktive 2010/13 ima za svrhu osiguranje tog cilja, budući da svakoj televiziji omogućava da radi kraće novinske izvještaje i tako informira javnost o događajima od velikog interesa. Što se tiče nužnosti takvog zakonodavstva, Sud ističe da bi se manje restriktivnom mjerom moglo osigurati obeštećenje nositelju ekskluzivnih prava koje nadilazi izravno nastale troškove. (...) Jasno je, međutim, da se manje restriktivnim zakonom navedeni cilj ne bi mogao tako djelotvorno ostvariti, jer bi on neke televizije mogao odvrćati ili čak sprečavati da zatraže pristup, pa bi tako uređenje zapravo značajno ograničilo pristup javnosti informacijama [stavci 53.-55.].

Što se tiče moguće neproporcionalne naravi članka 15., stavka 6. Direktive o uslugama audiovizualnih medija, treba reći da se od zakonodavca EU zahtijevalo da ostvari

ravnotežu između slobode poslovanja, s jedne strane, i temeljne slobode građana EU na pristup informacijama, odnosno slobode i pluralizma medija, s druge strane. Ocjenu moguće neproporcionalnosti treba donijeti uzimajući u obzir pomirenje ovih različitih prava i sloboda i uspostavu pravične ravnoteže između njih. (u tom smislu vidi predmet C-275/06 *Promusicae* [2008] ECR I-271, stavci 65. i 66., i *Deutsches Weintor*, stavak 47.) Postavljanjem zahtjeva u vezi s korištenjem isječaka (npr. kraći novinski prilozima mogu se raditi samo za glavne vijesti; od država članica zahtijeva se da definiraju uvjete za uzimanje izvadaka, uzimajući u obzir ekskluzivna televizijska prava; trajanje isječaka ne može biti duže od 90 sekundi itd.), zakonodavac EU je osigurao da je opseg zadiranja u slobodu poslovanja (članak 16. PTP-a) jasno ograničen (stavci 58.-61.).

### Upućivanje na sudsku praksu

- Spojeni predmeti C-184/02 and C-223/02, *Španjolska i Finska protiv Parlamenta i Vijeća*, presuda od 9. rujna 2004., stavci 51.-52. i C-544/10, *Deutsches Weintor*, presuda od 6. rujna 2012., stavak 54.: Sloboda poslovanja nije apsolutna, već je treba promatrati u odnosu na njezinu društvenu funkciju.
- C-343/09, *Afton Chemical*, presuda od 8. srpnja 2010., stavak 45. i spojeni predmeti C-581/10 i C-629/10, *Nelson i ostali*, presuda od 23. listopada 2012., stavak 71.: Načelo proporcionalnosti zahtijeva da mjere koje se usvajaju ne prelaze granice onoga što je primjereno i nužno za ostvarenje ciljeva kojim zakon o kojem je riječ legitimno teži; ako postoji mogućnost izbora između nekoliko primjerenih mjera, prednost treba dati onoj koja je najmanje zahtjevnost, dok nedostaci ne smiju biti neproporcionalni u odnosu na ciljeve kojima se teži.
- C-275/06, *Promusicae*, presuda od 29. siječnja 2008., stavci 65.-66. i *Deutsches Weintor*, stavak 47.: Ocjenu o mogućoj neproporcionalnoj naravi odredbe treba donijeti imajući na umu pomirenje zahtjeva za zaštitom različitih prava i sloboda i postizanja pravične ravnoteže među njima.

## DODATNE INFORMACIJE I MATERIJALI ZA PODUKU

### Internet-stranice koje se bave Poveljom o temeljnim pravima koje svakako treba posjetiti:

- Agencija Europske unije za temeljna prava - <http://fra.europa.eu/en> - pristup izvještajima i analizama koje Agencija provodi, a tiču se razine zaštite temeljnih prava u svim državama članicama EU;
- Charterpedia - <http://fra.europa.eu/en/charterpedia> - baza podataka o odredbama Povelje i relevantnoj sudskoj praksi. Presude Suda EU i nacionalnih sudova povezane su s konkretnim odredbama Povelje;
- Sud EU – <http://curia.europa.eu> – web-stranice Suda EU. Presude koje se tiču Povelje mogu se lako pronaći; u pretraživač na stranicama jednostavno treba upisati riječ "Povelja";
- Europska komisija – [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm) – web-stranice Europske komisije, Opće uprave za pravosuđe. Izvor informacija o primjeni Povelje u svim državama članicama EU (godišnji izvještaji o provedbi mogu se pronaći na: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm));
- Europe of Human Rights – <http://www.europapraw.org/c/ue/cj-eu-anti-discrimination> - web-stranice programa Helsinške zaklade za ljudska prava (Poljska). Pokrenute 2014. godine. Pružat će informacije o presudama Suda EU koje se odnose na Povelju (na engleskom jeziku).

## Pregled najvažnijih predmeta Suda EU koji se odnose na PTP

C-1/11, *Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH*, presuda od 29. ožujka 2012.

C-12/08, *Mono Car Styling SA protiv Dervis Odemis i drugi*, presuda od 16. srpnja 2009.

C-12/11, *McDonagh protiv Ryanair*, presuda od 31. siječnja 2013.

C-144/04, *Mangold protiv Helm*, presuda od 22. studenoga 2005.

C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein protiv Landeshauptmann von Wien*, presuda od 22. prosinca 2010.

C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH protiv Avides Media AG.*, presuda od 14. veljače 2008.

C-27/11, *Anton Vinkov protiv Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost*, presuda od 7. lipnja 2012.

C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH protiv Bundesrepublik Deutschland*, presuda od 22. prosinca 2010.

C-283/11, *Sky Österreich GmbH protiv Österreichischer Rundfunk*, presuda od 22. siječnja 2013.

C-300/11, *ZZ protiv Ministra unutarnjih poslova Velike Britanije*, presuda od 4. lipnja 2013.

C-341/05, *Laval un Partneri Ltd protiv Svenska Byggnadsarbetareförbundet i drugi*, 18. prosinca 2007.

C-356/09, *Pensionsversicherungsanstalt protiv Christine Kleist*, presuda od 18. studenoga 2010.

C-356/12, *Wolfgang Glatzel protiv Freistaat Bayern*, presuda od 22. svibnja 2014.

C-370/12, *Thomas Pringle protiv irske Vlade, Irske i Državnog odvjetnika General*, presuda od 27. studenoga 2012.

C-377/98, *Kraljevina Nizozemska protiv Parlamenta i Vijeća*, presuda od 9. listopada 2001.

C-388/07, *Članov Odbora Nacionalnog vijeća za starije osobe (Age Concern England) protiv Ministra gospodarstva, poduzetništva i regulatorne reforme*, presuda od 5. ožujka 2009.

C-399/11, *Stefano Melloni protiv Ministerio Fiscal*, presuda od 26. veljače 2013.

C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland protiv Kaveh Puid*, presuda od 14. studenoga 2013.

C-400/10 PPU, *J. McB. protiv L.E.*, presuda od 5. listopada 2010.

C-401/11, *Blanka Soukupová protiv Ministerstvo zemedelstvi*, presuda od 11. travnja 2013.

C-402/05, *Kadi e Al Barakaat protiv Vijeća*, presuda od 3. rujna 2008.

C-416/10, *Križan*, presuda od 15. siječnja 2013.

C-418/11T, *Texdata*, presuda od 26. rujna 2013.

C-434/09, *Shirley McCarthy*, presuda od 5. svibnja 2011.

C-438/05, *Međunarodno udruženje radnika u prijevozu i Finski savez mornara protiv Viking Line ABP*, presuda od 11. prosinca 2007.

C-438/05, *Viking*, presuda od 11. prosinca 2007.

C-47/07, *Masdar (UK) protiv Komisije*, presuda od 16. prosinca 2008.

C-501/11 P, *Schindler*, presuda od 18. srpnja 2013.

C-540/03, *Parlament protiv Vijeća*, presuda od 27. lipnja 2006.

C-544/10, *Deutsches Weintor eG protiv Land Rheinland-Pfalz*, presuda od 6. rujna 2012.

C-555/07, *Seda Küçükdeveci protiv Swedex GmbH&CoKG*, presuda od 19. prosinca 2010.

C-571/10, *Servet Kamberaj protiv Zavoda za socijalno stanovanje Autonomne Pokrajine Bolzano*, presuda od 24. travnja 2012.

C-617/10, *Åklagaren protiv Hans Åkerberg Fransson*, presuda od 26. veljače 2013.

C-70/10, *Scarlet*, presuda od 24. studenoga 2011.

Spojani predmeti C-159/10 i C-160/10, *Gerhard Fuchs i Peter Köhler protiv Land Hessen*, presuda od 21. srpnja 2011.

Spojani predmeti C-335/11 i C-337/11, *Ring i Skouboe Werge*, presuda od 13. travnja 2013.

Spojani predmeti C-411/10 i C-493/10, *N.S. protiv Ministra unutrašnjih poslova Velike Britanije i M.E. i ostali protiv Povjerenika za zahtjeve izbjeglica i Ministra pravde, jednakosti i reforme prava*, presuda od 21. prosinca 2011.

Spojani predmeti C-92/09 i C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR i Hartmut Eifert protiv Land Hessen*, presuda od 9. studenoga 2010.

## BIBLIOGRAFIJA

- Barcz, J., ed., *Fundamental Rights Protection in the European Union*, Varšava 2009
- Craig, P., "The Constitutionalisation of Community Administration", 28 *European Law Review* 840 (2003)
- de Burca, G., "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?", 20(2) *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 168 (2013.)
- de Burca, G., "The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi", 51(1) *Harvard International Law Journal* 1 (2010)
- Mreža neovisnih stručnjaka za temeljna prava EU (2006): Osvrt na Povelju o temeljnim pravima Europske unije, dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf)
- Europska komisija: Radni dokument Komisije za primjenu Povelje o temeljnim pravima EU 2011. dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd2012-84-fundamentalrights\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd2012-84-fundamentalrights_en.pdf)
- Europska komisija: Izvještaj o provedbi Povelje o temeljnim pravima EU, 2013, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1399031014350&uri=CELEX:52014DC0224>
- Europski parlament, "Glavni trendovi u recentnoj sudskoj praksi Suda EU i Europskog suda za ljudska prava na polju temeljnih prava", dostupno na: <http://www.statewatch.org/news/2012/may/ep-study-ecj-echr.pdf>.
- Godišnji izvještaj FRA, *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011*, dostupno na: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2211-FRA-2012\\_Annual-Report-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2211-FRA-2012_Annual-Report-2011_EN.pdf)
- Holdgaard, R., "Principles of Reception of International Law in Community Law", 25(1) *Yearbook of European Law* 263 (2006)
- Leczykiewicz, D., "Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights", 38 *European Law Review* 479 (2013)
- Lenaerts, K./Foubert, P., "Social Rights in the Case-Law of the European Court of Justice: The Impact of the Charter of Fundamental Rights of the EU on Standing Case-Law", 28 *Legal Issues of European Integration* 267 (2001)
- McCrudden, C., "The Future of the EU Charter of Fundamental Rights", available at [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=299639](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=299639)
- Meyer, J., ed., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4th ed., 2014
- Mock, W., ed., *Human Rights in Europe: Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2010

Godišnji izvještaj Europskog ombudsmana za 2012., Luksemburg, Ured za publikacije  
Europske unije

Posch, A., "The Kadi Case: Rethinking the Relationship Between EU Law and International  
Law?", 15 *Columbian Journal of European Law* 1 (2009)

Safjan, M., *Areas of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European  
Union: Fields of Conflict?*, EUI Working Papers LAW 2012/22

Wakefield, J., *The Right to Good Administration*, 2009

Wei, W., "Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on  
Human Rights after Lisbon", 7(1) *European Constitutional Law Review* 64 (2011)



## PARTNERSKE INSTITUCIJE

**Institut za ljudska prava Ludwig Boltzmann** neovisni je austrijski znanstveni i istraživački institut. Osim temeljnih istraživanja, osobito je fokusiran na multidimenzionalna i interdisciplinarna primijenjena istraživanja zasnovana na temeljnim načelima osnaživanja, jednakosti svih ljudskih bića i sudjelovanja svih uključenih strana. To uključuje širenje znanja putem ključnih istraživačkih projekata i edukacije. Više na: <http://bim.lbg.ac.at/en>.



**INPRIS** (Institut za pravo i društvo) je poljski pravni *think tank* osnovan 2009. godine. Naša je misija unapređenje kvalitete prava i standarda vladanja u Poljskoj. INPRIS je neovisna institucija otvorena za suradnju s različitim skupinama i stručnjacima u Poljskoj i u inozemstvu. Osobito su važni ciljevi INPRIS-a inovativnost u izradi i provedbi zakonodavstva, komunikacija u pravcu razumijevanja prava, pravna edukacija i istraživanje. Više na: <http://www.inpris.pl/en/home/>.



**Institut za međunarodne pravne studije (ISGI)** znanstveni je organ Nacionalnog istraživačkog vijeća Italije ([www.isgi.cnr.it](http://www.isgi.cnr.it)). ISGI-jeve istraživačke aktivnosti pokrivaju najrelevantnije sektore javnog međunarodnog prava i prava Europske unije. Na polju ljudskih prava ISGI je objedinio istraživačko iskustvo s aktivnostima koje se tiču zaštite temeljnih prava u Europi.



**Sveučilište u Milanu** javno je obrazovno i znanstveno sveučilište, vodeći institut za znanstvenu produktivnost u Italiji i Europi. Odjel za talijansko i nadnacionalno javno pravo, kao jedan od 31 sveučilišna odjela, promiče i koordinira znanstvena istraživanja i sudjeluje u organizaciji obrazovnih aktivnosti na područjima u okviru svog djelovanja (upravno, ustavno, međunarodno, pravo Europske unije i građansko procesno pravo).



